



Tanulmányok 16.

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA I.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT és SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS

Az államfő jogállása

I.

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 16.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA

I.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT és SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2013

© Szerkesztők, szerzők, 2013
© PPKE JÁK, 2013

ISSN 1417-7285 (fősorozat)
ISSN 2061-7240 (alsorozat)

ISBN ISBN 978-963-308-089-4

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

Szent István Társulat, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kiadója
10530 Budapest, Veres Pálné u. 24. • www.stephanus.hu

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán, és Dr. Rózsa Huba alenök
Felelős kiadóvezető: Farkas Olivér

A technikai szerkesztésben közreműködött: Kurunczi Gábor

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Vareg Hungary Kft.
www.vareg.hu

TARTALOM

CSINK Lóránt	
Mire jó az ellensúly?.....	9
HAZAFI Áron	
A köztársasági elnök felelőssége a III. Francia Köztársaságban.....	23
KOVÁCS Virág	
A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom.....	37
KUKORELLI István	
Közvetve, vagy közvetlenül?	51
PETRÉTEI József	
A köztársasági elnök felelősségéről.....	67
SZABÓ István	
Konfliktuspontok Románia elnökének jogállásában	89
SZENTE Zoltán	
Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben?	111
SZENTPÉTERI Nagy Richard	
Az európai monarchiák államfőváltásai.....	127
WIENER György	
Kormányalakítás és parlamentfeloszlátási jog az európai köztársaságokban.....	157

AJÁNLÁS

Hagyományos alkotmányjogi témát tárgyal a jelen kötet, mégis új megközelítések, szempontok jelzik: az államfő helye, szerepe ma is igényli alkotmányjogi reflexiót. A köztársasági elnök szerepe a parlamentáris kormányforma keretei között korántsem annyira magától értetődő, mint akár egy monarchiáé, akár a végrehajtó hatalmat ténylegesen gyakorló elnöké a prezidenciális kormányforma keretei között. A köztársasági elnöki intézmény hazai hagyománya nem mondható gazdagnak. Nem véletlen, hogy a kötetben közreadott tanulmányok egy-egy részletkérdés körültekintő elemzése mellett az alapkérdések felvetése elől sem térnek ki. A kötetben egyrészt a magyar alkotmányjog alakulása által felvetett, megkerülhetetlen kérdések elemzését olvashatjuk, másrészt a szerzők szélesebb európai horizontot is nyitnak az államfő – köztársasági elnök vagy monarcha – szerepének boncolásával. A szakmai megközelítéseken átsüt, hogy az államfő közjogi szerepe a hivatalt betöltő személytől éppen a legfontosabb helyzetekben kevésbé választható el: kimondva vagy inkább kimondatlanul konkrét államfők szerepfelfogása, megnyilvánulásaik formálják az intézményről alkotott képünket. A közjog számára ezért sem lezárható kérdés a köztársasági elnök szerepének vizsgálata.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke örömmel járul hozzá e kötettel a hazai alkotmányjogi diskurzushoz.

Schanda Balázs

MIRE JÓ AZ ELLENSÚLY?

A köztársasági elnök szerepe az államszervezetben¹

CSINK Lóránt
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

Parlamentáris kormányformákra a kormány és a parlament szoros összefonódása jellemző. Ez a kormányforma szükségszerű velejárója: abból, hogy a kormánynak rendelkeznie kell a parlamenti többség bizalmával, az következik, hogy a kormány politikáját támogató képviselők (az atipikus eseteket leszámítva) többségben vannak (kell legyenek) a parlamentben.² Ennek folyományaként a kormány – az őt támogató képviselőkön keresztül – érdemben részt vesz a parlament fő feladatában: a politika meghatározásában. Politológiai értelemben valamely tevékenységet akkor tekintünk politikainak, ha értékek közötti választás eredményeképp meghatározza, hogy milyen irányba haladjon a társadalom. A definíciónak két fontos eleme van: egyrészt az értékek (ideológiák, eszmék) közötti választás lehetősége, másrészt, hogy a döntés kihatással van a társadalom egészére, vagy legalábbis jelentős részére.³

Amit a politológia politikai tevékenységnek tulajdonít, azt a közigazgatástudományok művelői gyakran nevezik kormányzati tevékenységnek. A kormányzat ugyanis – szűkebb értelemben – az állami tevékenység fő irányainak meghatározását jelenti, amelyet parlamentáris rendszerekben a parlament és a kormány gyakorolnak. E két szerv folyamatos kölcsönhatásban van; a kormány befolyásolja a parlamenti döntéshozatalt, de – mint végrehajtó hatalmi szerv – köteles is a meghozott parlamenti (kormányzati) döntés végrehajtására.

¹ A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg.

² A „kormánypárt” és „ellenzék” fogalmak nem alkotmányjogi, hanem politológiai kategóriák. Az alkotmányjog vizsgálati spektruma a képviselőre, a képviselőcsoportra és magára a parlamentre terjed ki, de általában nem tulajdonít jelentőséget annak a szubjektív körülménynek, hogy mely képviselők támogatják a kormány politikáját. Kivételesen mégis előfordulhat, hogy az alkotmányjog is jelentőséget tulajdonít annak, hogy a képviselő a kormánypárt(ok)hoz vagy az ellenzékhez tartozik: pl. egy paritásos bizottság létrehozásánál.

³ GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle* 1996/4. 64.

Kormányzati döntés például a törvényhozás, a kormány politikai pályájának, a legfontosabb politikai irányvonalaknak a kijelölése, az állami tevékenység szerkezeti kereteinek a meghatározása, a külpolitikai célkitűzések megfogalmazása. A kormányzatot pedig nem az alanyi kör, hanem a működés tartalma választja el a közigazgatástól;⁴ a közigazgatás elsődleges feladata nem a célkitűzés, hanem a fenti értelemben használt kormányzat által kitűzött célok elérése.

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. Az azonban következik az Alaptörvényből, hogy a köztársasági elnök tevékenysége hatással van a politikai hatalmi ágakra, továbbá a köztársasági elnök döntéseit is befolyásolja előzetes értékválasztás.

Jelen tanulmány keretei között azt vizsgálom, hogy a köztársasági elnöki intézmény ellensúlya-e a politikai hatalmi ágaknak, valamint hogy milyen módon és értékek mentén befolyásolhatja a köztársasági elnök a kormányzati szervek működését.

1. Az ellensúlyról általában

Montesquieu hatalommegosztási elméletének továbbfejlődéseként értékelhető az – amerikai hatásra meghonosított – *checks and balances* elv, amely nem a hatalmi ágak merev elválasztására, hanem az egyes alkotmányos intézmények kölcsönhatására helyezi a hangsúlyt.

Érdekeség, hogy a *balance* angol szó fordítása nem egységes a hazai jogirodalomban, azt váltakozva fordítják „egyensúlyra” és „ellensúlyra”. Egyes szerzők e különbségtételnek jelentőséget tulajdonítanak, és az államfő vonatkozásában az „egyensúly” kifejezést használják, tekintettel arra, hogy „a köztársasági elnök nem verseng, nem a napi szintű küzdelmek részese”.⁵ Véleményem szerint azonban a két fordítás egyszerre helyes. Kizárólag az ellensúly tud egyensúlyt teremteni, és fordítva, az az erő, ami kiegyensúlyozza a rendszert, ellensúly.⁶ Ahhoz tehát, hogy a köztársasági elnök a constanti alapmodellnek

⁴ VARGA Zs. András: A közigazgatás fogalma és alkotmányos meghatározottsága. In: PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009. 52.

⁵ CSERVÁK Csaba: A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 22.

⁶ Megjegyzendő, hogy nyelviileg is egyszerre jelenti a „balance” az egyensúlyt és az ellensúlyt. A Webster’s Online Dictionary szerint a balance főnévként ugyanúgy lehet „a state of equilibrium” (egyensúlyi állapot), valamint „a weight that balances another weight” (ellensúly).

megfelelően egyensúlyban tartsa a hatalmi ágakat, ellensúlyoznia kell a politikai hatalmi ágakat.

Fizikai törvényszerűség, hogy az ellensúly a rendszer hatékonyságát csökkenti, hiszen az erő iránya ellen hat. Azért kell mégis ellensúlyt alkalmazni, mert irányban tartja az erőt, amit így rendeltetésének megfelelően lehet hasznosítani. Ellensúlyra minden olyan esetben szükség van tehát, amikor nem pusztán a „minél nagyobb erő” a cél, hanem az is, hogy az valamilyen cél érdekében felhasználható legyen.

2. Ellensúly lehet-e a köztársasági elnök?

Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy lehet-e a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak, a parlament és a kormány ellensúlya a köztársasági elnök jogállásából kell kiindulni.

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és öröködik az államszervezet demokratikus működése felett”. Ez a rendelkezés a korábbi Alkotmány 29. §-ával szó szerint azonos, amiből az a következtetés vonható le, hogy a köztársasági elnök szerepkörén, államszervezetben elfoglalt helyén az Alaptörvény nem kíván változtatni.⁷

Az egyes intézmények jogállása kihat a hatáskörökre, illetve azok gyakorlásának a módjára. Nincs ez másképp a köztársasági elnök esetében sem. A köztársasági elnöknek illeszkednie kell az államhatalmi ágak elválasztása rendszerébe: a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény a közhatalommal rendelkező állami szervek feladatkörét ugyanis a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos követelménye szem előtt tartásával határozza meg.⁸

2.1. *Az államszervezet demokratikus működése feletti örökös és az ellensúly*

A köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helyét – az alkotmánybíróági gyakorlat szerint – az „államszervezet demokratikus működése feletti örökös” fordulat határozza meg. A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat rögzítette, hogy „a köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó

⁷ A 22/2012. (V. 11.) AB határozat egyértelművé tette, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

⁸ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint Magyarország államfője. *Jura* 2010/2. 82.

hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe”. Az Alkotmánybíróság által felvázolt eme modell Benjamin Constant államszerkezeti elképzelésével rokonítható.⁹ Annak értelmében ugyanis az államfő nem részese egyik hatalmi ágnek sem, hanem az az alapvető rendeltetése, hogy kiegyensúlyozza a hatalommegosztásból származó egyenetlenségeket.¹⁰

A döntés értelmében az „örködés” testesíti meg az államfői hatalom semlegességét.¹¹ A köztársasági elnök – ellentétben több más parlamentáris köztársaság államfőjével – formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Amennyiben ugyanis az államszerkezet „magától” is demokratikusan működik, a semleges köztársasági elnök nem jogosult beavatkozni; erre csak akkor van szükség és lehetőség, ha zavar keletkezik az államszerkezet demokratikus működésében. Ilyen esetben feléled a köztársasági elnök „örködési” funkciója, amelynek birtokában joga és kötelezettsége a zavar elhárítása, hogy annak elhárítását követően ismét „magára hagyja” az államszerkezetet.

Az alkotmánybíróági gyakorlat úgy összegezhető, hogy a köztársasági elnök nem a három hatalmi ág egyike, hanem azokon kívül álló (semleges) hatalom. Az intézményre két tulajdonság jellemző: egyfelől – mivel a klasszikus hatalmakon kívül áll – csekély számú önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkezik (ilyen értelemben valóban „gyengébb” a parlamentnél és a kormánynál), másfelől hatáskörei vannak arra az esetre, amikor „működési zavar” lép fel valamelyik hatalmi ágnál (ezért ebben a vonatkozásban a parlament és a kormány fölött áll). E modellben az államfőnek jelentős szerepe van, de ez a szerep nem önálló, ügydöntő hatáskörökben jelenik meg, hanem a többi hatalmi ág befolyásolásában, az azok feletti örködésben.

A köztársasági elnöki intézmény Alkotmánybíróság általi pozicionálása némiképp ellentétes a történelmi tradíciókkal, hiszen a magyar alkotmánytörténetben az államfő mindig is a végrehajtó hatalom része volt.¹² A köztársasági elnöknek valóban vannak végrehajtó hatalmi jogkörei, ez azonban önmagában nem érinti az intézmény semleges jellegét.

⁹ SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4. 118.

¹⁰ CONSTANT, Benjamin: Az alkotmányos hatalmak. In: *Az alkotmányos politica tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862. 12. és köv.

¹¹ Más szerzők az államfő semlegességét a nemzet egységének kifejezéséből vezetik le. Lásd SÁRI János: A köztársasági elnök. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003., 346.

¹² SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle* 2011/2. 77.

Mint az a fentiekből kitűnik, az „államszervezet feletti demokratikus örökös” funkciója (mint az elnöki jogállás része) szükségessé teszi, hogy a köztársasági elnök a parlament és a kormány ellensúlya legyen.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a politikai hatalmi ágak ellensúlyozása *nem csak* a köztársasági elnök feladata, a köztársasági elnöknek pedig nem az ellensúlyozás az *egyetlen* feladata. Ha azt tekintjük kiindulópontnak, hogy a parlamentnek felelős kormány rendelkezik a parlamenti többség bizalmával; ezért érdekazonosság van köztük, akkor ugyanaz az „erő” irányítja őket, így a két hatalmi ág nem válik el. E politikai hatalmat viszont ellensúlyozza és ellenőrzi a „semleges hatalom”.¹³ Paczolay Péter megfogalmazásában „a 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. (...) Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is”.¹⁴ Mint látható tehát, a politikai hatalmi ágakat az államfő mellett ellensúlyozhatja az Alkotmánybíróság és a bíróság, sőt funkcióját tekintve az ombudsman is. Mindegyik intézmény azonban az ellensúlyozást más és más módon, eszközökkel és céllal valósíthatja meg.

2.2. A „nemzet egységének kifejezése” és az egyensúlyozás

A köztársasági elnök jogállásának másik eleme, hogy kifejezi a nemzet egységét.¹⁵ Tartalmi oldalról nehezen válaszolható meg az a kérdés, hogy miben „egységes” a nemzet, mi az az egységesség, amit az államfő kifejezhet.

Paczolay álláspontja szerint e kérdésre a választ nem az alkotmányi hatáskörökben kell keresni: „a nemzet egységének kifejezése nem annyira az elnöki hatáskörök gyakorlásában, sokkal inkább politikai cselekvéseiben valósul meg”.¹⁶ Kétségtelen, hogy a köztársasági elnök azzal is a nemzeti egység jelképes megvalósítója, hogy bizonyos esetekben fellép államfőként. Ilyen a sze-

¹³ GYÖRFI Tamás – JAKAB András: „2. §” [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 206.

¹⁴ PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010. 235.

¹⁵ A köztársasági elnök vonatkozásában a „nemzet” elsősorban a politikai nemzetet jelenti [PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője. *Jogtudományi Közöny* 2010/11. 545.; CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 104-106.].

¹⁶ PACZOLAY Péter: A köztársasági elnök. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban*. Hvg Orac, Budapest, 2007. 185.

mélyes jelenléte ünnepélyes aktusoknál, nemzeti ünnepeknél, idegen államfők fogadásánál, testületek ünnepélyes aktusainál, részvétele a polgári társadalmi és közéletben.¹⁷ Az államfő szimbolikus szerepe a monarchiákban a legerősebb, de nem elhanyagolható a köztársaságokban sem.¹⁸ Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette: „[a] demokráciákra jellemző az ország egységét megjelenítő intézmények és szimbólumok léte, amelyek – bár nem kritizálhatatlanok – bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányjogilag védendő pluralizmusán. Ez az elv jelenik meg a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök esetében, akinek személye az Alkotmány értelmében sérthetetlen, és akinek büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja”.¹⁹

A nemzet egységének kifejezése a köztársasági elnök integratív funkcióját jelenti. Az egység kifejezés „nem jelent mindig egyöntetűséget, teljes összhangot, illetve egyhangúságot, hanem felfogható a sokféleség egységeként, ami a változatosságot figyelembe vevő egységeként jelenik meg. A politikai nemzet egysége az alkotmányos demokráciában az alaptörvény által konstituált állami létben fejeződik ki. Az állami lét ugyanis feltételezi a társadalmi együttélés rendezett és szabályozott formáját, amit elsődlegesen az Alkotmánynak kell megteremtenie”.²⁰

Az egység kifejezése nem egy meghatározott (politikai) irány kifejezését jelenti tehát, hanem az integrációt; a köztársasági elnöknek a sokféleségben kell megtalálnia azt a közös nevezőt, amit kifejezésre juttathat. Ebből logikailag következik, hogy a köztársasági elnöknek egyensúlynak kell lennie, az egységet, a társadalmi „közös nevezőt” kell képviselnie és kifejeznie. Az egység ugyanis „nem eleve adott, stabil és változatlan jelenség, ezért fenntartása folyamatos erőfeszítést és integrációt igényel, amiben a köztársasági elnöknek is közre kell működnie. (...) Közvetítő szerepet kell gyakorolnia, a problémák megoldását tárgyalásokkal, konzultációkkal és kompromisszumra törekvéssel kell elősegítenie. A köztársasági elnöknek a konfliktusok megoldásában tehát sajátos moderátori szerepe van”.²¹

Az értékközpontú irányzat szerint valamely társadalomban a közös nevező az alkotmányos értékrend. A társadalom rendeltetészerű működése esetén azzal a fikcióval élhetünk, hogy az alkotmány értékrendjét mindenki elfogadja, ebben tehát egységes a társadalom. A nemzet egységének kifejezése nem hatásköri szabály, hanem azt a szimbolikus szerepet ruházza a köztársasági

¹⁷ ZLINSZKY János: A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben. *Debreceni Szemle* 2007/1. 18.

¹⁸ CSINK [15lj.] 106.

¹⁹ 13/2000. (V. 12.) AB határozat

²⁰ PETRÉTEI [15. lj.] 543.

²¹ PETRÉTEI [15. lj.] 546.

elnökre, hogy mind személyében, mind intézményében testesítse meg az alkotmányos értékrendet. Ezzel rokonítható az Alkotmánybíróság 47/2007. (VII. 3.) AB határozata is, amely a kitüntetési és kegyelmezési jogkörök gyakorlásával kapcsolatban rámutatott: „Az Alkotmányos értékrend az Alkotmányban, mint normában megjelenő, illetve az Alkotmányból levezethető értékek összessége. Ennek az értékrendnek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell. A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás – az alkotmányos értékek sérelme következtében – ellentétes az Alkotmánnyal”. A határozat tehát – bár nem kapcsolta össze az alkotmányos értékrendet a nemzet egységével – a köztársasági elnök feladatává tette az alkotmányos értékrend feletti őrökődést. A határozat tartalmát az Alaptörvény explicit módon beépítette a 9. cikk (7) bekezdésébe.

Az alkotmányos értékrend kifejezéséhez három megjegyzést szükséges tenni:

- 1) A nemzet egységének kifejezése nem korlátozódik az alkotmányos értékrend megtestesítésére. Ez az értékrend közös (kell, hogy legyen) a társadalomban, de nem ez az egyetlen tényező, amiben a nemzet egysége megnyilvánul.
- 2) Ha elfogadjuk, hogy az alkotmányos értékrend képviselője a nemzeti egység kifejezésének (egyik) módja, akkor kijelenthető, hogy a köztársasági elnök szerepét tekintve jelentős változást vezetett be az Alaptörvény. Bár a köztársasági elnök jogállása tekintetében az Alaptörvény szó szerint átvette a korábbi Alkotmány rendelkezéseit, megkérdőjelezhető, hogy a két alkotmányos értékrendje azonos lenne. Kijelenthető, hogy az Alaptörvény – a nagyfokú szövegszerű azonosság ellenére – más filozófiában, társadalomszemléletben és emberképben gyökerezik, mint a korábbi Alkotmány, ebből következően pedig az alapértékek tekintetében is jelentős különbségek vannak.²²
- 3) Az (objektív) alkotmányos értékrend²³ kifejezése nem zárja ki a köztársasági elnök személyes (szubjektív) értékeinek kifejezésre juttatását. Az államfői tisztség több mint a rá vonatkozó jogszabályok összessége,²⁴ a feladat- és hatáskörök egyszerű felsorolása az államfői tisztséget nem képes teljes egészében megragadni. Nem csak azért, mert ezek az államfői funkcióknak nem mindenben felelnek meg – mivel a zárt enumeráció alól a funkciók sokszor kivonják magukat –, hanem azért sem, mert ezzel az a

²² Lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 107-108.

²³ Az alkotmányos értékrend is csak annyiban objektív, hogy független a köztársasági elnök személyétől. Az alkotmány szövegének számos értelmezése lehet, és így eltérő mögöttes értékek is kiolvashatóak belőle.

²⁴ CSINK [15. lj.] 150.

sajátos értelem veszne el, amiért az alkotmány az államfőt mint alkotmányos szervet – a parlament és a kormány mellett – megalkotta.²⁵

Azt mondhatjuk tehát, hogy a tisztség intézményként független a tisztséget betöltő személytől, az intézmény azonban nem képes funkcionálni megjelenítője (a tisztséget betöltő természetes személy) nélkül, aki a szerv nevében tevékenykedik, irányít, rendelkezik, intézkedik, vagyis gyakorolja a szerv feladat- és hatáskörét.²⁶

Valamennyi alkotmányos intézményről elmondható, hogy a tisztség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tisztség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen is betöltött szerepét is befolyásolja. Ez az állítás azonban a köztársasági elnökre különösen is igaz. Más szervek esetében az Alaptörvény jóval konkrétabban határozza meg az intézmény államszervezetben betöltött szerepét (a bíróság jogot szolgáltat, az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatot végez, a miniszterelnök meghatározza az általános politikai irányvonalat stb.). A köztársasági elnök esetében azonban az Alaptörvény lényegesen absztraktabb, és nyitva hagyja azt a kérdést, hogy az „örködés” és a „nemzet egysége a kifejezésének” részben szimbolikus feladatát a köztársasági elnöknek *hogyan* kell ellátnia. Mindebből az következik, hogy a köztársasági elnök a saját (szubjektív) értékeit is szükségszerűen megjeleníti a tisztsége ellátása során.

Ezt a körülményt az Alkotmánybíróság is elismerte; a már hivatkozott 47/2007. (VII. 3.) AB határozat rámutatott, hogy „a köztársasági elnököt valódi döntési jog illeti meg abban a tekintetben, hogy az akár hivatalból, akár kérelemre indult kegyelmezési eljárásban kegyelemben részesíti-e a kegyelmi kérelemben megnevezett személyt vagy sem. Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és *saját értékrendjéből* fakadó erkölcsi szempontokat is” (kiemelés – Cs. L.) Látható tehát, hogy a köztársasági elnök a tisztségének ellátása és a hatásköreinek gyakorlása során mind az objektív alkotmányos értékrendre, mind a saját szubjektív értékrendjére támaszkodik.

A fentiekből megállapítható, hogy a köztársasági elnök alaptörvényi jogállásának mindkét részéből következik, hogy a politikai hatalmi ágak ellensúlya kell legyen. Az államszervezet demokratikus működése feletti örködésből következik, hogy a köztársasági elnök szükség esetén helyrebillentse a megborult egyensúlyt, a nemzet egységének kifejezése pedig azt teszi szükségessé, hogy a köztársasági elnök integráló funkciót töltsön be, és a társadalom „egyensúlyi állapotához” közelítsen, aminek részét képezik az alkotmányos értékek.

²⁵ PETRÉTEI [8. lj.] 85.

²⁶ PETRÉTEI József: A köztársasági elnöki tisztségről. In: DEZSÓ MÁRTA – KUKORELLI ISTVÁN [szerk.]: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest. 227-228.

3. Hogyan lehet a köztársasági elnök ellensúly?

Az Alaptörvény köztársasági elnök jogállásáról rendelkező cikkéből kiolvasható, hogy a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak ellensúlya. Ugyanakkor a köztársasági elnöki hatalomnak az Alaptörvény csak a jellegét határozza meg, a tartalom kitöltésére pedig az intézményt betöltő személy szubjektív értékrendje is kihatással van. Egyszerűbben: az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök feltétlenül ellensúly, arra azonban nincs általános recept, hogy e feladatának hogyan tehet eleget.

Az alábbiakban az elnöki hatáskörök áttekintésének segítségével arra keresem a választ, hogy hogyan lehet a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak közjogi, illetve politikai ellensúlya.

3.1. A köztársasági elnök mint közjogi ellensúly

Közjogi ellensúlynak azokat az államfői intézkedéseket tekintem, amelyeknek kifejezett célja valamilyen alkotmányellenes állapot megszüntetése. Ilyen esetben az intézkedés következhet akár az államszervezet demokratikus működése feletti öröködségből, akár az alkotmányos értékrend védelméből.

1) A közjogi ellensúlyok között első helyen szerepel az önálló politikai döntés. Ezen döntések közös jellemzője, hogy véglegesek, felülbíráhatatlanok, és sem a köztársasági elnök, sem más nem visel értük politikai felelősséget. Ilyenkor „az elnök kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtpontra, hogy normális működése újból beindulhasson”.²⁷ Önálló politikai döntést abban az esetben hozhat, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadnak, amelynek elhárítása az ő beavatkozását igényli.

A kinevezési előterjesztés megtagadása kapcsán az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az államszervezet demokratikus működésének veszélyeztettségére hivatkozással a kinevezés akkor tagadható meg, ha a személyre tett javaslat teljesítése miatt az érintett szerv alapfeladatainak ellátására válik képtelenné. Erre tehát csak „másként el nem hárítható, azonnali és közvetlenül fenyegető veszély esetén” kerülhet sor. A kinevezés, vagy annak elutasítása továbbá nem köthető feltételhez; nem vizsgálható a betöltött tisztség jellege, hatásköre stb., csak a kinevezendő személye. Végül a köztársasági elnök a törvényi feltételeken túlmenően nem támaszthat további feltételeket, és a kinevezés megtagadását minden esetben indokolni kell.²⁸

²⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

²⁸ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

Az önálló politikai döntés azért tekinthető közjogi ellensúlynak, mert a köztársasági elnök beavatkozása nélkül az államszervezet demokratikus működésének súlyos veszélye (ami önmagában alkotmányellenes helyzet) állna elő; ezt ellensúlyozza a köztársasági elnök. Figyelemre méltó, hogy a határozatok csak lehetővé (és nem kötelezővé) tette a köztársasági elnök számára a kinevezés megtagadását arra az esetre, ha az államszervezet működése súlyos zavarának reális veszélyét észleli. A köztársasági elnök „örkődéséből” az is következhetne, hogy ilyenkor nincs helye mérlegelésnek, hanem – az államszervezet demokratikus működése érdekében – meg *kell* tagadnia a kinevezést. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdése már nem használ feltételes módot: „a köztársasági elnök a (4) bekezdés b)-e) pontjában foglaltak teljesítését megtagadja, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné”.

2) A közjogi ellensúlyok közé tartozik az alkotmányossági vétó is. Alkotmányossági vétó esetében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt annak aláírása helyett az Alkotmánybíróságnak küldi meg, ha annak alkotmányellenességét észleli. Ilyen esetben is az „alkotmányosság öre” a köztársasági elnök, mivel intézkedésével megakadályozza az általa alkotmányellenesnek tartott törvény érvényes létrejöttét.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 26. § (4) bekezdéséből azt vezette le, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles előzetes normakontrollt kezdeményezni, ha alkotmányellenesnek tartja az aláírásra megküldött törvényt.²⁹ A határozat tehát azt az érdekes helyzetet eredményezte, hogy a köztársasági elnök nem volt köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észlelte, köteles volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az észlelés ugyanis olyan tudati folyamat, amely a tételes jog útján alig szabályozható; a köztársasági elnök így a (mások számára) nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény aláírásakor sem vonható felelősségre.

Az Alaptörvény az alkotmányossági vétóról két helyen is említést tesz. A 6. cikk (4) bekezdése szerint „ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak *megküldi*”. A 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök „az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára *megküldheti* az Alkotmánybíróságnak”. Zavaró tehát, hogy az Alaptörvény egyszer kötelezettségként, egyszer pedig lehetőségként említi az alkotmányossági vétót, amelyből így nem derül ki egyértelműen, hogy az alkotmányozó fenn kívánta-e tartani

²⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat következtetéseit, vagy pedig tudatosan el kívánt térni attól.

3) A közjogi ellensúlyok közé tartozik az az eset is, amikor a köztársasági elnök – valamely alkotmányos érték sérelmére hivatkozva – nem tesz eleget a kitüntetési előterjesztésben foglaltaknak. Ugyan a kitüntetés hatásköre nincs összefüggésben az államszervezet demokratikus működésével, de a köztársasági elnök magatartása az alkotmányos értékrend sérelmét akadályozza meg.

3.2. A köztársasági elnök mint politikai ellensúly

A szó politológiai értelmében a köztársasági elnök nem politizál; nem az ő feladata a társadalmi irányvonalak, prioritások meghatározása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár hatáskörei gyakorlásával, akár egyéb magatartásával ne *befolyásolhatná* a politikai irányvonalak kialakítását. A köztársasági elnök alkotmányos szerepéből (semleges státusából) az következik, hogy az ellensúly nem a kormányzati cselekmény végleges megakasztását, pusztán a figyelemfelhívást jelenti.³⁰ A kormányzatnak kétféle módon lehet a köztársasági elnök a politikai ellensúlya.

1) Egyes elnöki hatáskörök kifejezetten nem ügydöntő, hanem kezdeményező, figyelemfelhívó jellegűek. Ezeknek a célja nem a döntéshozatal, hanem hogy a köztársasági elnök hívja fel a figyelmet egy olyan körülményre, ami a politikai hatalmi ágak látókörén kívül került, és így ellensúlyozza az azonos politikai értékrendű kormányzat tevékenységét.

Ilyen intézmény a politikai vétó, amikor a köztársasági elnök az elfogadott törvénnyel (vagy annak valamely rendelkezésével) nem ért egyet, és azt megfontolásra visszaküldi a parlamentnek. A politikai vétó tartalma nem köti a parlamentet, az Országgyűlés nem köteles az államfői észrevételeknek megfelelően átdolgozni a törvényt. Arra viszont igen, hogy érdemben újratárgyalja a törvényt – akkor is, ha az észrevételek nem tartalmaznak új érveket, szempontokat.³¹

A köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Egyes szerzők a semleges jogállással ellentétesnek, és ezért szükségtelennek tartják a parlamenti felszólalás lehetőségét biztosítani,³² mások szerint pedig az

³⁰ Korábban arra a következtetésre jutottam, hogy a „parlamentarizmus logikájába nem fér bele, hogy a köztársasági ellensúlya legyen a végrehajtó hatalomnak” (CSINK [15. l.] 146.). Ez az általánosítás azonban nem pontos; az igaz, hogy a kormány nem a köztársasági elnökkel együtt alakítja ki az általános és az ágazati politikát, az viszont nem, hogy a köztársasági elnök ne tudná ellensúlyozni a kormányt.

³¹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

³² SZENTPÉTERI NAGY [9. l.], 111.

ilyen jogkör magától értetődő, nem valószínű, hogy bármely civilizált ország kormánya – még ha erről nincs is kifejezett rendelkezés az alkotmányban – elhárítaná az államfő ilyen irányú kezdeményezéseit.³³ Ezzel együtt nem felesleges a parlamenti részvétel és felszólalás jogának explicit deklarációja, ez ugyanis az együttműködés egyik lehetséges formáját teremti meg.³⁴ A köztársasági elnöknek ezáltal lehetősége van arra, hogy a parlamenti vagy a bizottsági vitába bekapcsolódva kifejtse álláspontját valamely kérdésben, és ezáltal felhívja a figyelmet az általa lényegesnek tartott körülményekre.³⁵

Az ellensúlyozás szempontjából az előbbihez hasonló a törvény kezdeményezésének a joga. Ilyen esetben a köztársasági elnök könnyen a politika keresztútjába kerülhet,³⁶ ezért a köztársasági elnöknek e jogkörét is a napi politika felett, alkotmányos jogállásával összefüggésben a nemzet egységét kifejezve kell gyakorolnia, olyan esetekben, amikor különös jelentősége van annak, hogy a törvényt az államfő kezdeményezte.

2) A köztársasági elnök nem csupán az Alaptörvényben nevesített hatáskörein keresztül lehet a kormányzat politikai ellensúlya. Önmagában abból kifolyólag, hogy a köztársasági elnök képviseli Magyarországot, számos – külön nem nevesített – olyan intézkedése, megnyilvánulása lehet, amelyeknek szintén figyelemfelhívó szerepük van, és végeredményüket tekintve szintén a kormányzat működését befolyásolják.

Tipikusan ebbe a körbe tartoznak az államfői beszédek és megszólalások; a köztársasági elnök javaslatokat, kezdeményezéseket fogalmazhat meg, és ösztönzéseket adhat – ez az egyik legerősebb politikai eszköz, amivel az államfő rendelkezik.³⁷ „Az elnök oly módon is örökdió az alkotmányosságán, hogy az

³³ KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. Magyar Közigazgatás 1994/10–11. 579. A szerző ezt a köztársasági elnök és a kormány közötti tanácskozás lehetőségéről írta.

³⁴ TILK Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010. 362.

³⁵ A korábbi Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontja úgy rendelkezett, hogy a köztársasági elnök „részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein”. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b) pontja viszont már csak az Országgyűlésen való részvételről rendelkezik. Véleményem szerint az eltérés nem jelent tartalmi változást; az Országgyűlés ülésein való részvétel joga nem csak a plenáris ülésre terjed ki, hanem az Országgyűlés plénumon kívüli tevékenységére is. Ezért továbbra sincs akadálya annak, hogy a köztársasági elnök az országgyűlési bizottság ülésén vegyen részt.

³⁶ Vö. DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004. 207.; ÁCS Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új Alkotmányban*. MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 91.

³⁷ PETRÉTEI [26. lj.] 235.

egy-egy társadalmi eseményeket, egy adott hatósági intézkedést vagy éppen a politikai gyakorlatot elemezheti, kritizálhatja (minősíti, bírálja), és az alkotmányos működés irányára mutathat rá”.³⁸

4. Összegzés

A köztársasági elnök jogállásából szükségszerűen következik, hogy a politikai hatalmi ágaknak az ellensúlya kell legyen. Az azonban már a köztársasági elnök személyes értékrendjéből és szerepfelfogásából is következik, hogy e feladatának hogyan tesz eleget.

Az Alaptörvény több olyan hatáskörrel ruházza fel a köztársasági elnököt, amelyek gyakorlása során az államszervezet demokratikus működése, vagy általában az alkotmányosság felett őrködik. E hatáskörökben a köztársasági elnök alkotmányos rendeltetése, hogy ellensúlyozza a kormányzat tevékenységét.

E szerepe mellett a köztársasági elnök politikai ellensúlya is lehet a kormánynak; komoly, gyakran szimbolikus jelentősége van annak, ha felhívja a figyelmet valamely körülményre, ami a kormányzat látókörén kívül maradt. A mindenkori köztársasági elnök akkor látja el jól a feladatát, ha az intézmény jellegéből eredő közjogi ellensúlyozó szerepét betölti, ugyanakkor politikai ellensúlyozóként csak a szükséges esetekben lép fel, hogy ne inflálódjon a megnyilvánulás értéke.

³⁸ SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum Aequum Salutare* 2009/2. 84.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELELŐSSÉGE A III. FRANCIA KÖZTÁRSASÁGBAN

HAZAFI Áron
doktorandusz (PPKE JÁK)
bírószági fogalmazó (Fővárosi Törvényszék)

Bevezetés

Az 1875-ös francia alkotmány több éves előkészítő munka után született meg a republikánusok és a királypártiak kompromisszumaként. Elfogadásakor egyik politikai tábor eszményképét sem valósította meg igazán, kisebb módosításokkal mégis egészen 1940-ig hatályban maradt. Franciaország parlamentáris köztársasággá vált, de csak formálisan, új alkotmányában ugyanis erősen keveredtek a köztársasági és a monarchikus államberendezkedés stílusjegyei. Ez a kettősség elmondható volt az államszervezet kulcsszereplőjéről, a köztársasági elnökről is, melynek jogállását igyekeztek egy alkotmányos uralkodó képére formálni. Felruházták a parlament-felosztatási joggal, amit addig egyetlen köztársasági államfő sem gyakorolhatott, fokozottabb büntetőjogi védelem illette meg és a királyi sérthetetlenség mintájára felelőtlenséget biztosítottak számára.

Jelen tanulmányban a köztársasági elnök jogállásának egyik kritikus pontját, az elnöki felelőtlenség (l'irresponsabilité présidentielle) tartalmát, terjedelmét és különböző aspektusait tárgyalom.

1. Az államfői felelősségről általában

A polgári átalakulás minden államban magával hozta a végrehajtó hatalom felelősségének megjelenését.¹ Az államfői felelősség körében a miniszterekéhez hasonlóan *politikai* és *jogi* felelősséget különböztethetünk meg egymástól. A jogi felelősséget tovább bonthatjuk *alkotmányjogi*, *büntetőjogi* (szabálysértési)

¹ SZABÓ ISTVÁN: *A végrehajtó hatalom gyakorlóinak felelőssége a közép-európai államokban (1848-1948)*. In Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIII/1. (2005). 141.

és *polgári jogi* felelősségre aszerint, hogy az államfő normasértő magatartása milyen jogágot érint. A politikai felelősség középpontjában sohasem valamilyen jogi norma megszegése áll, hanem a politikai bizalom megléte, illetve annak hiánya a parlament vagy a választók részéről. A felelősség körében különbséget kell tennünk monarchikus és köztársasági államforma között. Egy monarchikus államfő semmilyen felelősséggel nem tartozik, ebből következően alkotmányos úton nem fosztható meg hatalmától. A köztársasági államfőnek azonban mindig fennáll az alkotmányjogi felelőssége.

2. A köztársasági elnök felelőtlensége

Az 1875. február 25-i alkotmánytörvény 6. cikkelye kimondta, hogy a köztársasági elnök csak hazaárulás esetén felelős. *Főszabály szerint tehát a köztársasági elnököt – a hazaárulás esetét kivéve – nem lehetett felelősségre vonni hivatali cselekményeiért.* Politikai felelőssége egyáltalán nem volt, büntetőjogi és polgári jogi felelőssége is csak kivételesen merülhetett fel.

2.1. Politikai felelőtlensége

1) A köztársasági elnök politikai felelőtlenségének legfontosabb következménye természetesen az volt, hogy *nem lehetett sem visszahívni, sem elmozdítani* tisztéből.² A felelőtlenség célja, hogy biztosítsa a hatalomgyakorlás folytonosságát, garancia arra, hogy a hivatalt betöltő személy zavartalanul kitölthesse mandátumát. A szakirodalom egyöntetű álláspontja szerint minden olyan politikai manőver a parlament részéről (pl. bizalmatlansági indítvány, politikai nyilatkozat stb.), ami a menesztésére, illetve hivatali idejének a lerövidítésére irányult, feltétlenül alkotmányellenes volt.³

2) A politikai felelőtlenségért azonban súlyos árat kellett fizetnie: *minden hivatali aktusa miniszteri ellenjegyzéshez volt kötve.*⁴ Az ellenjegyzésnek kettős funkciója volt. Egyfelől a köztársasági elnök intézkedései csak akkor váltak érvényessé, ha azt az illetékes kormánytag aláírta, e nélkül az államfői aktus

² JOSEPH BARTHÉLEMY – PAUL DUEZ: *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1933. 621.; GEORGES BURDEAU: *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: L.D.G.J. 1947. 163. JULIEN LAFERRIÈRE: *Manuel de droit constitutionnel*. Éditions Domat Montchrestien, Paris: 1947, 1030.

³ BARTHÉLEMY – DUEZ i. m. 621. és köv.; LAFERRIÈRE i. m. 1030.

⁴ 1875. február 25-i alkotmánytörvény 3. cikkely (6) bekezdés.

joghatás kiváltására alkalmatlan volt. Másfelől az ellenjegyzéssel a kormány magára vállalta a politikai felelősséget az államfő döntéseiért a parlament előtt. Ellenjegyezni kellett az elnöki rendeleteket (*décrets*), a kegyelmi határozatokat (*lettre de grâce*), a miniszteri kinevezésekről szóló határozatokat, a parlamentnek küldött elnöki üzeneteket (ld. következő alpontot), egyszóval minden hivatalos intézkedést. Egyetlen aktus élvezett mentességet az ellenjegyzés alól, mégpedig az államfői tisztségről való lemondó nyilatkozata. Ezt a tisztségétől megválni kívánó magánszemély döntésének tekintették, nem pedig kormányzati aktusnak, ezért a lemondó levél nem szorult ellenjegyzésre.⁵

3) Szintén a felelőtlenségre vezethető vissza az a szokásjogi szabály, hogy *a parlement nem nyithatott vitát az államfő üzenetei felett*.⁶ Az alkotmány szerint a köztársasági elnök *üzenetek (messages)* útján érintkezett a kamarákkal, amit mindig egy miniszter olvasott fel a szószékről.⁷ Ebből azt a konklúziót vonták le, hogy a köztársasági elnök – a miniszterekkel ellentétben – nem vehet részt a parlament ülésein, ott nem szólalhat fel és nem mondhat beszédet (még a karzaton sem foglalhat helyet).⁸ Egyedül a fenti írásos formában fejthette ki véleményét az ország ügyeit érintő kérdésekben. Ha a kamarák válaszolni kívántak az elhangzottakra, ezt csak a kormányhoz intézett interpelláció formájában tehették, hiszen az ellenjegyzés folytán ők tartoztak felelősséggel az üzenet tartalmáért. Fontos hangsúlyozni, hogy az interpelláció semmilyen módon nem vethette fel a köztársasági elnök politikai felelősségét.⁹

4) Szorosan összefügg az előbbi ponttal, hogy *az államfő személyét nem lehetett érinteni a parlamenti vitákban*.¹⁰ A parlamenti házszabályok értelmében nem lehetett megemlíteni nevét, véleményét vagy hivatalát. Igaz, ezt nem mindig tartották be. 1924-ben, amikor a Nemzetgyűlésben hevesen bírálták Millerandot politikai aktivitása miatt, a képviselőház elnöke, Painlevé nem avatkozott

⁵ LÉON DUGUIT: *Manuel de droit constitutionnel*. 1918. 481. és köv.; BARTHÉLEMY – DUEZ i. m. 623.

⁶ FÉLIX MOREAU: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Sirey, 1921. 432.; BARTHÉLEMY – DUEZ i. m. 622.

⁷ 1875. július 16-i alkotmánytörvény 6. cikkely.

⁸ DUGUIT (1918) i. m. 481.; VEDEL i. m. 430.; ROGER BONNARD: *Précis de droit public*. Paris: Sirey, 1944. 116.

⁹ 1931 júniusában, amikor egy kommunista képviselő reflektálni kívánt Doumer elnök üzenetére, a képviselőház elnöke figyelmeztette őt, hogy az elnök üzeneteit nincs helye azonnali vitának, legfeljebb válaszádnak lehet tárgya akkor, ha azt az illetékes házbizottság előzetesen megtárgyalta. BARTHÉLEMY – DUEZ i. m. 622.

¹⁰ BARTHÉLEMY–DUEZ i. m. 622.; LAFERRIÈRE i. m. 1030.

közbe, hogy a védelmére keljen, hanem mindvégig passzív szemlélője maradt az eseményeknek.¹¹ Az sem volt megengedett, hogy egy parlamenti vitában valaki arra hívja fel a köztársasági elnököt, hogy gyakorolja valamelyik alkotmányos jogát (például, hogy oszlassa fel a parlamentet és írjon ki előre hozott választásokat). Az 1905-ös honvédelmi törvény nemzetgyűlési vitája során a Szenátus elnöke, Fallières rendre utasította azt a szenátort, aki felszólalásában arra kérte az államfőt, hogy a nemzet védelme érdekében küldje vissza újabb megvitatásra a törvényjavaslatot.¹²

5) Végül meg kell említenünk, hogy a miniszterek nem bújhattak ki a politikai felelősség alól azzal az ürüggyel, hogy ők csupán a köztársasági elnök utasítása szerint jártak el. Teljes mértékig vállalniuk kellett a felelősséget minden olyan kormányzati intézkedésért, amit ellenjegyeztek. Ez az elv a Júliusi Monarchia idejéig nyúlt vissza. X. Károly miniszterei perében a Pairek Háza ítélete kimondta, hogy bár a vádlottak X. Károly uralkodó személyes akarata szerint cselekedtek, ez a körülmény még nem menti fel őket a felelősség alól. Ennek az a magyarázata, hogy a miniszterek nem voltak kényszerhelyzetben, szabadon dönthettek arról, hogy ellenjegyzik-e az okiratot, vagy sem. Az ellenjegyzés megtagadása magában rejtette azt a veszélyt, hogy az államfő esetleg felmenti a nem együttműködő minisztert, de ennek kockázatát nekik kellett viselniük.¹³

2.2. Büntetőjogi felelőssége

A francia köztársasági elnök felelőtlensége nem érte el az uralkodói sérthetlenség (l'inviolabilité) szintjét,¹⁴ ebből a szempontból a republikánus államfőkhöz állt közelebb. Büntetőjogi felelőssége körében különbséget kell tennünk a között, hogy hivatali minőségében vagy azon kívül követett el bűncselekményt. Duguít és Vedel¹⁵ álláspontja szerint *a köztársasági elnököt – a hazaárulás esetét kivéve – nem lehetett felelősségre vonni a hivatali minőségében*

¹¹ BARTHÉLEMY–DUEZ i. m. uo.

¹² BARTHÉLEMY–DUEZ i. m. uo.; LAFERRIÈRE i. m. 1030.

¹³ BARTHÉLEMY–DUEZ i. m. 622. és köv. LAFERRIÈRE i. m. 1030. és köv.

¹⁴ A monarchikus alkotmányok teljes körű immunitást biztosítanak az uralkodónak mindenmű felelősségre vonással szemben. Ezt a régi monarchikus elvet Angliában a 'the king can do no wrong' maximája, míg Franciaországban a 'le roi ne peut mal faire' (a király nem vétkezhet) fejezte ki. Dicey klasszikus példájával élve: „Ha a királyné pusztá kézzel megölné egyik miniszterét, a miniszterelnököt lehetne elővenni, de ha a királyné föbe löné a miniszterelnököt, e tettek Angliában nem volna illetékes bírója.”

¹⁵ GEORGES VEDEL: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Sirey, 1949. 430.

elkövetett bűncselekményekért. E logikát követve azonban a szenátus elvileg bármely olyan cselekményét hazaárulásnak minősíthette, amely a Code Pénal valamelyik törvényi tényállását kimerítette. Felelősségre vonására egy speciális fórum, a Felsőbíróság előtt volt lehetőség. (3. pont)

Más megítélés alá esett, ha *magánszemélyként* követett el bűncselekményt hivatali ideje alatt. Ilyen lehetett például, ha gondatlanságból elgázol valakit gépkocsijával, vadászbalesetet okoz, engedély nélkül horgászik stb. *Ezekért a cselekményekért* (legyen az büntett, vétség vagy kihágás) *ugyanolyan büntetőjogi felelősséggel tartozott, mint bármely más állampolgár.* Duguit az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 6. cikkére hivatkozik, amely a törvény előtti egyenlőséget deklarálja.¹⁶ A köztársasági elnököt nem illette meg mentelmi jog (hiszen az összeférhetetlenségi szabályok miatt nem lehetett tagja a parlamentnek), a hivatali minőségével össze nem függő bűncselekmények tekintetében ugyanakkor ún. *ítélkezési kiváltságban* (privilège de juridiction) *részesült.* Az alkotmány azon megfogalmazásából, hogy *csak* a képviselőház helyezheti vád alá és *csak* a szenátus ítélezhet felette, arra következtettek, hogy *a cselekmény elbírálása* nem a rendes bírói szervezet, hanem a parlament *kizárólagos hatáskörébe* (compétance exclusive) tartozik.¹⁷

2.3. Civiljogi felelőssége

A köztársasági elnök polgári jogi felelőssége aszerint alakult, hogy magánszemélyként vagy hivatali minőségében járt-e el. *A hivatali tevékenységével összefüggésben okozott károk miatt nem lehetett ellene pert indítani.*¹⁸ Ilyenkor legfeljebb az állam mögöttes felelőssége merülhetett fel, mint minden más közhivatalnok esetében. Ellenben, ha *magánszemélyként kötött valamilyen jogügy-*

¹⁶ „...a törvény egyformán vonatkozik mindenkire, akár védelmez, akár büntet.”

¹⁷ LÉON DUGUIT: *Manuel de droit constitutionnel.* Paris: Fontemoing & Cie, 1918. 472.; RENÉ FOIGNET: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel.* Paris: Rousseau, 1910. 184.; JOSEPH BARTHÉLEMY: *Le gouvernement de la France.* Paris: Payot & Cie, 1919. 215. ROGER BONNARD: *Précis de droit public.* Paris: Sirey, 1944. 122. LAFERRIÈRE i. m. 1029. Az immunitás kérdésében változást hozott az 1946. évi francia alkotmány, amely 42. cikkelyének (2) bekezdésében már úgy fogalmazott, hogy a Nemzetgyűlés vád alá helyezheti és a Felsőbíróság elé állíthatja a köztársasági elnököt. Az eltérő nyelvtani szerkezet arra utalt, hogy az elnök privilegizált helyzete megszűnt, a magánszemélyként elkövetett bűncselekményeiért a rendes büntetőbíróságok elé lehetett állítani. VEDEL i. m. 432.; LAFERRIÈRE i. m. 1029. A felett átsiklott a jogirodalom, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja vagy tettenérés esetén felelősségre lehet-e vonni megbízatási ideje alatt vagy erre csak mandátumának lejártja után kerülhet sor. A későbbi francia szabályozás az európai tendenciának megfelelően a késleltetett felelősségre vonás mellett tette le voksát.

¹⁸ VEDEL i. m. 430; GEORGE RENARD: *Cours élémentaire de droit public.* Paris: Recueil Sirey, 1922. 50.

letet (például pénzkölcsönt vett fel) és nem teljesítette a szerződési kötelezettségeit (az előbbi példánál maradva: nem fizette vissza a kölcsönt a lejáratig) *az ebből eredő kárigényeket természetesen érvényesíteni lehetett vele szemben.* Azzal kapcsolatban eltérő véleményeket olvashatunk, hogy az igény érvényesítésére a rendes polgári bíróságok (tribunaux ordinaires)¹⁹ vagy az Haute Cour de Justice előtt volt-e lehetőség.²⁰ Meglátásom szerint a rendes bíróságok rendelkeztek hatáskörrel, hiszen ebben az esetben egyszerű magánszemélyként vált polgári jogviszony alanyává, ami semmilyen módon nem kapcsolódott hivatali minőségéhez illetve az államfői funkcióhoz.

2.4. Vallomástételi mentessége büntetőügyben

Arra a kérdésre, hogy a köztársasági elnök kihallgatható-e tanúként büntetőügyekben, a jogirodalom nemleges választ adott. Az 1808. évi büntetőeljárás törvénykönyv, a Code d'instruction criminelle (CIC) 510. §-a szabályozta azt, hogy milyen módon tehetnek tanúvallomást a császári főméltóságok és bizonyos magas rangú állami tisztviselők. Ebben a felsorolásban nem szerepelt az államfő, ezért Esmein úgy vélte, hogy a törvény nem tartja lehetségesnek szóbeli vallomástételét. A CIC szerint az előbb említett személyek, köztük az igazságügyminiszter, csak abban az esetben voltak tanúként kihallgathatók, ha az államfő egyedi határozatban engedélyezte bíróság előtti megjelenésüket. Esmein logikus érvelése szerint a köztársasági elnököt, a Köztársaság első tisztviselőjét, eljárásjogi szempontból legalább ugyanolyan személynek kell tekinteni, mint amilyenek a CIC. 510. §-a tekinti az igazságügyminisztert. A párizsi professzor vélhetően arra gondolt, hogy a személyes megjelenés kötelezettségével való idézés nem fér össze az államfői méltósággal (*dignité*). Annak ugyanis ő sem látta akadályát, hogy a köztársasági elnök *írásban*, a CIC rendelkezései szerint tegyen tanúvallomást.²¹ Később ehhez az állásponthoz csatlakozott Duguit is.²²

¹⁹ ESMEIN (1921) i. m. 205.; MOREAU i. m. 366.; LAFERRIERE i. m. 1027.

²⁰ VEDEL i. m. 431.

²¹ Uo.

²² LÉON DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*. Tome IV. L'organisation politique de la France. Paris: Fontemoing & Cie, Bocard, 1924.

3. Felelősségre vonása

A köztársasági elnököt *a képviselőház vád alá helyezése alapján a szenátus vonta felelősségre speciális Felsőbírósként* (Haute Cour de Justice).²³ A III. Köztársaságban a szenátus töltötte be a politikai bíróság szerepét. Hatáskörébe tartozott: 1) a hazaárulással vádolt köztársasági elnök 2) a miniszterek által hivataluk gyakorlása során elkövetett bűncselekmények és 3) az állam biztonsága elleni merényletek elbírálása. Az alkotmány értelmében²⁴ a vádemelés, a tárgyalás és az ítélethozatal szabályait külön törvénynek kellett meghatározni, ennek megalkotásával azonban sokáig késlekedett a parlament. A sürgető körülmények hatására elfogadott 1889. április 10-i törvény,²⁵ mint azt címe is jelezte, csupán az államellenes bűncselekmény esetén követendő eljárás szabályait fektette le. Majdnem negyven évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy megszűlessen az 1918. január 5-i törvény, amely a miniszterekkel és a köztársasági elnökkel szemben folytatandó eljárást szabályozta.²⁶

Az 1918. január 5-i törvény kimondta, hogy az eljárás során a büntetőeljárás kódex rendelkezéseit és az 1889. április 10-i törvény szakaszait kell alkalmazni, amennyiben azok nem állnak ellentétben vele. A képviselőház a vádhatóság szerepét tölti be, a szenátus pedig politikai testületből bírósággá alakul át. Az eljárást a Semmitőszék saját bírái közül évente kijelölt *államügyész* (procureur général) vádindítványa alapján indul meg. A képviselőház ilyenkor a vádhatóság szerepét töltötte be, speciális jogkörében vizsgálatot indíthat, nyomozási cselekményeket fogantathat, bizonyítékokat gyűjthet, kihallgathatja a vádlottakat.²⁷ Amennyiben a képviselőház vádat emelt az államfő ellen, a szenátusnak feltétlenül döntenie kell a bűnösség kérdésében, a vádemelés határozathozatali kötelezettséget ró reá. A vizsgálóbizottság kilenc szenátorból áll, akiket minden évben a rendes ülészak megnyitásakor választották, majd ők választották meg a bizottság elnökét. A tárgyalás nyilvános, hacsak a szenátus nem rendel el zárt tárgyalást. Az államügyész vádindítványának, a tanúk meghallgatásának, a védőbeszédnek és a vádlottak megjegyzései és az utolsó szó jogán elmondottakat követően az elnök befejezetté nyilvánítja a tárgyalást, majd a bíróság tanács-

²³ 1875. július 16-i alkotmánytörvény 12. cikkely (1) bekezdés

²⁴ 1875. július 16-i alkotmánytörvény 12. cikkely (5) bekezdés

²⁵ Amikor a kormány 1889-ben Felsőbírósként elé akarta állítani Boulanger tábornokot államellenes bűncselekmény miatt, az eljárási törvény még mindig nem készült el, ezért a parlament sietve, majdhogynem a per előestéjén fogadta el.

²⁶ Eddig az időpontig nem kerülhetett volna sor a köztársasági elnök vád alá helyezésére, mivel az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 7. cikkelye garanciális alapelvként rögzítette, hogy mindenkit csak a törvény által meghatározott esetekben és csak a törvény által előírt formák között lehet vád alá helyezni, letartóztatni és fogva tartani.

²⁷ NÉZARD 1922

kozásra visszavonul. A szavazás név szerint történik, minden szenátor ábécé sorrendben, szóban adja le szavazatát. A határozat érvényességéhez abszolút többségre van szükség.

Az ítélethozatal az esküdtszéki eljáráshoz hasonlít, azzal a különbséggel, hogy itt funkcionálisan nem különül el a bíróság és az esküdtszék. A Felsőbíróság két egymást követő döntést hoz, először a bűnösség kérdésében foglal állást, majd marasztaló határozat esetén a kiszabandó büntetést választja meg. Az ítéletet a bíróság elnöke nyilvánosan hirdeti ki, melyről a Felsőbíróság jegyzője (greffier) hivatalosan értesíti a vádlottat. A Felsőbíróság végső fokon dönt, ítéletei ellen nincs helye semmilyen jogorvoslatnak.²⁸

4. A hazaárulás

Azt, hogy mit jelentett pontosan a hazaárulás fogalma, nem könnyű meghatározni. Kérdéses egyáltalán, hogy alkotmányjogi vagy büntetőjogi, netán a kettőt átfedő, vegyes kategóriáról van-e szó? A nehézség abból adódott, hogy *az 1875-ös alkotmány nem fejtette ki, hogy mit ért ezen a kifejezésen. A büntető törvénykönyvben sem találunk ilyen elnevezésű tényállást, az ott meghatározott árulást (trahison=ellenséggel való összejátszás) tévedés lenne az alkotmányban írt fogalommal azonosítani. Nem vagyunk sokkal előrébb, ha a probléma alkotmánytörténeti gyökereit keressük.*

A francia jogban először az 1795. évi alkotmány²⁹ használta ezt a fogalmat, ahol lényegében a Törvényhozó Testület rendszeres működésének a megakadályozását jelentette, majd az 1814-es³⁰ és 1830-as³¹ alkotmánylevelekben bukkant fel újra immár büntettként, de anélkül, hogy bármiféle meghatározását adták volna. Konkrét körülírást találunk viszont az 1848-as alkotmányban,³² amely hazaárulásnak minősítette a köztársasági elnök minden olyan intézkedését, amellyel a Nemzetgyűlést felosztatja, elnapolja, vagy megakadályozza megbízatása teljesítését. Ilyenkor egy védelmi mechanizmus lép életbe: az elnök elveszti tisztségét, az állampolgárok kötelesek megtagadni tőle az engedelmességet, a végrehajtó hatalom a törvény erejénél fogva átkerül a Nemzetgyűléshez és egy Felsőbíróság alakul, hogy felelősségre vonja a köztársasági elnököt és büntőtséget.³³ E definíció azonban okafogyottá vált, mivel az 1875-ös alkotmány

²⁸ 1918. január 5-i törvény rendelkezései DUGUIT (1924) i. m. alapján.

²⁹ 1795. évi francia alkotmány 106. és 107. cikkely.

³⁰ 1814. évi francia alkotmány 33. cikkely.

³¹ 1830. évi francia alkotmány 28. cikkely.

³² 1848. évi francia alkotmány 68. cikkely.

³³ III. Napóleont ez a legkevésbé sem zavarta, 1851 decemberében puccsot hajtott végre és te-

megengedte a köztársasági elnöknek, hogy különböző eszközökkel (a parlament felosztatásával, az ülések elnapolásával és összehívásával) befolyásolja a törvényhozás működését. Több törvényjavaslat is született³⁴ a III. Köztársaság első éveiben, amely megpróbálta újra fogalmazni a hazaárulást, ám végül egyikből sem lett törvény. Jogszabályi definíció híján a szerteágazó jogirodalmi álláspontokra kell támaszkodnunk.

Egyesek szerint³⁵ az alkotmány hallgatása feljogosította *arra a szenátust, hogy szabadon eldöntse, milyen cselekmény meríti ki a hazaárulást, s belátására volt bízva az is, hogy milyen szankciót alkalmaz*, ha megállapítja az elkövetés tényét.³⁶ Ezen álláspont képviselői azzal érveltek, hogy ugyanígy működött az impeachment eljárás a XVIII. századi Angliában és abszolút hatalmat vindikált magának az Haute Cour de Justice is, amikor X. Károly minisztereinek büntetőjogi felelősségéről döntött. A Felsőbíróság 1830. decemberi és 1918. augusztus 6-án Malvy miniszter ügyében hozott határozatai azt mutatták, hogy a vádlottak kiszolgáltatottak a szenátus 'bírói' önkényének. A Felsőbíróság ugyanis olyan cselekmény miatt mondta ki bűnösnek a vádlottakat és olyan büntetést alkalmazott velük szemben, amiket nem ismert a Code pénal.³⁷

Az előbbi álláspontot mereven elutasították azok, akik bűncselekményként értelmezték a hazaárulást. Ők arra hívták fel a figyelmet, hogy az előbbi felfogás ellentétes a Polgári és Politikai Jogok Nyilatkozatának 8. cikkelyével, amely kimondja, hogy büntetéssel sújtani mindenkit csak a bűncselekmény elkövetése előtt meghozott és kihirdetett, valamint szabályszerűen alkalmazott törvény értelmében lehet. A szenátus tehát kizárólag olyan cselekmény miatt vonhatta felelősségre a köztársasági elnököt hazaárulás címén, amit a Code pénal elő-

kintélyelvű kormányzást vezetett be. Az utólagos népszavazáson megszerzett 7 millió igen szavazat birtokában III. Napóleon úgy vélte, a nép mintegy 'jóváhagyta' államcsínyét.

³⁴ Pascal Duprat képviselő 1878 januárjában terjesztette a képviselőház elé a köztársasági elnök felelősségéről szóló törvényjavaslatát. A javaslat 2. és 3. §-a a következőképpen definiálta a hazaárulást: ha a köztársasági elnök bármilyen [erőszakos, jogellenes] intézkedéssel megakadályozza a törvényhozó hatalom gyakorlását, ha a büntető törvénykönyvben meghatározott államellenes bűncselekményt követ el, ha a törvényhozás előzetes engedélye nélkül indít háborút, ha a kamarák engedélye nélkül hív vagy enged be idegen csapatokat [fegyveres erőt] a [Francia] Köztársaság területére, illetve, ha az alkotmány megdöntésére irányuló cselekményt követ el. A hazaárulás büntetése enyhítő körülmények hiányában örökös száműzetés (déportation) lett volna, egyébként szabadságvesztést vagy az országból való kitiltást lehetett kiszabni és a marasztaló ítélet minden esetben maga után vonta a hivatal elvesztését. [A száműzetéssel sújtott elítélteket Franciaország tengerentúli területére szállították a kormány által kijelölt helyre, ahol életük végéig fogva tartották őket.] A képviselőház 1879 májusában tárgyalta Duprat javaslatát, de végül nem emelkedett törvényerőre. LÉON DUGUIT: *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: Albert Fontemoing, 1907. 1048. és köv.

³⁵ Pl. HENRY NÉZARD: *Éléments de droit public*. Paris: Rousseau, 1922. 180.

³⁶ Ezt nevezték a szenátus 'szuverén hatalmának' - le pouvoir souverain du sénat.

³⁷ DUGUIT (1924) i. m. 502. és köv.

zetesen bűncselekménynek nyilvánított, s ha bűnösnek mondta ki, kizárólag a büntető törvénykönyvben meghatározott büntetési nemeket alkalmazhatta vele szemben.³⁸ Két sarkalatos büntetőjogi alapelv, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* támasztotta alá ezt a nézetet. A hazaárulás ebben az esetben tisztán büntetőjogi fogalomként jelent meg. Ha a köztársasági elnök magatartásával kimerítette valamely bűncselekmény törvényi tényállását, a Szenátus azt kiemelkedő tárgyi súlyára tekintettel hazaárulásnak minősíthette.

A harmadik felfogás hívei úgy vélték, hogy *a hazaárulás nem büntetőjogi kategória, hanem a köztársasági elnök valamely hivatali kötelességének a súlyos megszegését jelenti.*³⁹ A kötelességszegés éppúgy megvalósulhatott aktív, tevélegesen magatartással, mint mulasztással. Esmein ilyennek tekintett például egy elhibázott diplomáciai lépést, amennyiben az súlyosan sértette Franciaország diplomáciai érdekeit. Esmein szerint hazaárulást képzett *törvény vagy az alkotmány valamely rendelkezésének a megsértése.* (pl. a parlament feloszlata után nem ír ki új választásokat a megszabott határidőn belül, nem hirdeti ki egy törvényt, nem nevez ki miniszterelnököt). Az államjogi jogsértés szankciója csakis államjogi lehetett: *a hivataltól való megfosztás.* Duguit ezzel szemben kitarított azon álláspontja mellett, hogy mindaddig, amíg nem határozza meg törvény a hazaárulás fogalmát, a Felsőbíróság nem ítélni el a köztársasági elnököt és nem alkalmazhat vele szemben szankciót, így nem foszthatja meg tisztségétől.⁴⁰ Ez a gondolatmenet tulajdonképpen korlátlan felelőtlenséget biztosított volna a köztársasági elnöknek. Több alkotmányjogász⁴¹ szerencsésebbnek tartotta volna, ha a hazaárulás homályos fogalma helyett átvesszik a weimari alkotmány formuláját, miszerint *a birodalmi elnököt az alkotmány vagy törvény vétkes megszegése miatt lehet felelősségre vonni.*⁴²

Számomra az előbb ismertetett álláspontok ötvözése tűnik elfogadhatónak. A hazaárulás elsősorban alkotmányjogi jogsértést jelölt, a köztársasági elnök súlyos kötelességszegését, amely formálisan valamely alkotmányi vagy törvényi rendelkezésnek a durva megsértésén alapult. Azt, hogy milyen súlyú cselekmény minősült ilyennek, a szenátus eldönthette, de szankcióként – a jogsértés természetéből adódóan – egyedül a hivataltól való megfosztást mondhatta ki. A hazaárulásnak nem volt szükségképpen feltétele valamilyen bűncselekmény elkövetése, de kiemelkedő tárgyi súlya miatt egy ilyen cselekmény is megalapozhatta a hazaárulás megállapítását. Utóbbi esetben a Felsőbíróság a

³⁸ MOREAU i. m. 366.

³⁹ BARTHÉLEMY–DUEZ i. m. 621.

⁴⁰ DUGUIT (1924) i. m. 500. és 810.

⁴¹ LAFFÉRIÈRE i. m. 1048.

⁴² Németország 1919. évi alkotmánya 59. cikkely [Lásd SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Osiris Kiadó, 2000. 87-92.; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945.* Budapest, Szent István Társulat, 2002. 187-189.]

megfosztás mellett a Code pénal-ban meghatározott büntetéseket is alkalmazhatta a köztársasági elnökkel szemben, s így nem sérült volna a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elve sem.

5. A politikai felelőtlenség: a köztársasági elnök Achilles-sarka

Felmerül a kérdés, hogy vajon mekkora mozgástérrel rendelkezett a köztársasági elnök a napi politika irányításában, illetve a kormányzati ügyek intézésében? Az alkotmányozó atyák úgy vélték, hogy a felelőtlenség védőernyője alatt nagyobb önállósággal gyakorolhatja hatásköreit. Kétségtelen, hogy a felelőtlenség néhány előnnyel együtt járt (2.1. pont), de ezek elhanyagolhatóak voltak egy olyan elnök számára, aki cselekedni akart. Ellenkezőleg, a felelőtlenség megbénította a köztársasági elnököt, mivel minden döntését ellenjegyeznie kellett valamelyik miniszternek. Mint ahogy Barthélemy is megjegyezte: egy fejlett politikai kultúrájú országban (jogállamban) csak az cselekedhet önállóan, aki felelősséggel tartozik tetteiért, aki elszámoltatható. Mivel a III. Köztársaság parlamentáris rendszerében a miniszterek voltak felelősek a parlament előtt és nem a köztársasági elnök, ebből következően nem ő kormányzott, hanem a miniszteri kabinet.⁴³ Poincaré elnök ezt a tehetetlenséget sérelmezte a *Le Temps*-ban megjelent cikkében, melyben kissé erős megfogalmazással 'alkotmányos mozgáskorlátozottak' (manchot constitutionnel) nevezte a köztársasági elnököt, arra utalva, hogy nem cselekedhet önállóan a miniszterek kezei nélkül, minden döntéséhez valamelyik miniszter egyetértésére és ellenjegyzésére van szüksége.

6. A politikai felelőtlenség áttörése: a kényszerített lemondások

A III. Köztársaságban egyetlen köztársasági elnököt sem vontak felelősségre hazaárulásért az alkotmányban lefektetett eljárás szerint.⁴⁴ Három elnöknek mégis azért kellett idő előtt távoznia, mert politikai konfrontációba keveredett a képviselőházzal.

⁴³ BURDEAU i. m. 163.

⁴⁴ A modern Franciaországban eddig egyetlen államfőt, Philippe Pétain marsallt vonták felelősségre hazaárulás címén a második világháború lezárása után. Az Haute Cour de Justice büntetésnek mondta ki az ellenséggel való összejárás (intelligence avec l'ennemi) és hazaárulás miatt, amiért főbüntetésként halálra, mellékbüntetésül vagyonekobzásra és lefokozásra ítélte, de magas korára való tekintettel de Gaulle köztársasági elnök kegyelemből életfogytiglani szabadságvesztésre változtatta át büntetését. Pétain végül 1951. július 23-án végelgyengülésben hunyt el egy szigeterődítményben.

Az első áldozat éppen az 1885-ben elsőprő többséggel újraválasztott Jules Grévy volt, aki veje révén érintetté vált az 1887 októberében kirobbanó korrupciós botrányban. A Rouvier-kormány november 19-én kénytelen volt lemondani, miután Clemenceau éles hangú interpellációban támadta a kabinetet a politikai helyzetéről. Grévyben nem érett meg az elhatározás arra, hogy ő is így cselekedjen, jóllehet *minden miniszterjelölt, akit kormányalakításra próbált felkérni, megtagadta tőle a megbízatás elfogadását*. Grévy végül ígéretet tett Rouviet-nak arra, hogy december 1-jéig eljuttatja lemondó levelét a parlamentnek, de mivel az nem érkezett meg, *a kamarák elnapolták üléseiket „az ígért bejelentésre várva.”* Erre másnap sor került, a képviselőház elnöke ismertette Grévy lemondó üzenetet, melyben tiltakozott a vele szemben folytatott eljárás ellen. Ezzel a *kikényszerített lemondással* (démission forcée) mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy *a köztársasági elnök közvetett módon mégiscsak visszahívható.*⁴⁵ A köztársasági elnöki hatalom ettől az időponttól kezdve hanyatlásnak indult.

Miután Sadi Carnot anarchista merénylet áldozata lett, kézenfekvőnek tűnt, hogy *Casimir-Périer* kerüljön a köztársasági elnöki székbe, aki fél évvel korábban, akkor még miniszterelnökként, szigorú anarchistaellenes törvényeket fogadtatott el a parlamenttel. Casimir-Périer 1894. június 16-án lépett hivatalba. Megválasztását követően a kamaráknak küldött köszönőlevelében nem rejtette véka alá ambícióit: „Feladatom lesz, hogy ne hagyjam sem félreértelmezni, sem elévülni azokat a jogokat, melyeket az alkotmány biztosít számomra.” Mindössze hat hónapnak kellett eltelnie ahhoz, hogy egy sajtóhadjárat és a miniszterekkel kialakult incidensek után 1895. január 16-án Casimir-Périer újabb üzenetben forduljon a parlamenthez, melyben ezúttal lemondását volt kénytelen bejelenteni. „Nem tudom elviselni a rám nehezedő morális felelősséget azzal a tehetetlenséggel, amire kárhoztatva vagyok.” Tíz évvel később, a *Le Temps*-ban megjelent cikkében a következőkkel magyarázta lemondásának okait: „Első ránézésre úgy tűnik, mintha az 1875. évi alkotmány mindazon jogosítvánnyal felruházná az államfőt, amivel az 1848-as alkotmány. Micsoda tévedés! Míg az 1848-as köztársasági elnök mindenható volt, a jelenlegi elnök a Nemzetgyűlés akarata szerint tehetetlenségre van ítélve. Az egyetlen hatáskör, amit megkövetések nélkül, szabadon gyakorolhat, az a nemzeti ünnepeken való elnöklés.”⁴⁶

Alexandre Millerand volt a harmadik elnök, aki alulmaradt a képviselőházzal vívott küzdelemben. Amikor Deschanel lemondása után elhatározta, hogy elindul az elnökválasztáson, a következő kijelentést tette: „ha a két kamara többsége velem együtt úgy gondolja, hogy a köztársasági elnök soha nem lehet

⁴⁵ JEAN MASSOT: *L'arbitre et le capitaine*. La responsabilité présidentielle. Paris: Flammarion, 1987. 39. és köv.

⁴⁶ MASSOT i. m. 40. és köv.

egy politikai párt embere, hanem egy visszafogott, megfontolt politikát folytató személynek kell lennie, aki szorosan együttműködik minisztereivel, nem fogok kitérni a nemzet képviselőre szóló felkérés elől.” Az aktív államfői szerepvállalásról alkotott elképzeléseit Evreux-i beszédében fejtette ki. Millerand 1923-ban nézeteltérésbe keveredett a miniszterelnökkel, Raymond Poincaréval, amiért a kormány nem támogatta az alkotmánymódosításról szóló elképzeléseit. A konfliktus 1924-ben éleződött ki, amikor a képviselői választásokon a szélsőbaloldal, az ún. Baloldali Kartell elsöprő győzelmet aratva jutott be a parlamentbe. Ők számon kérték Millerand-on magatartását és lemondását követelték. Erre alkotmányjogilag őt nem kötelezte semmi, sőt válaszlépésként egy parlamenten kívülit nevezett ki miniszterelnöknek. A politikai feszültség feloldására a szélsőjobboldal puccsot javasolt Millerand-nak, de ezt elutasította. *A parlament bejelentette, hogy „nem lép kapcsolatba egy olyan kormánnyal, ami összetétele folytán a parlament jogainak a tagadását jelenti.” Millerand belátta, hogy a parlament minden általa kinevezett kormányt megbuktatna, ezért visszafogott hangvételű üzenetében lemondott tisztségéről.*⁴⁷

A politikai visszahívhatóságának indirekt eszköze az ún. *grève ministérielle* volt, melynek Bernard Branchet⁴⁸ két fajtáját különbözteti meg. Az első, az ún. *grève des ministres* lényege, hogy a köztársasági elnökkel szembenálló parlamenti többség következetesen megtagadja a bizalmat minden olyan kormánytól, amit az államfő a kormányt alkotó személyek politikai hovatartozásától függetlenül akarna létrehozni. A kormányzati sztrájk másik formája a *miniszterjelöltek (grève des ministrables) ellenállása*. Ezzel a parlamenti többség bizalmát élvező azon képviselők magatartását jelölték, akik a parlament bizalmát nem élvező elnök által felkínált miniszteri tárcát különböző okokra, például alkalmatlanságra hivatkozva elutasítják, megakadályozva ezzel egy stabil, kormányképes koalíció létrejöttét. A törvényhozó kamarák tehát a kormányon keresztül sakkban tartották a köztársasági elnököt, akit szorosan összekötött a kabinettel a miniszteri ellenjegyzés. Korábban említettem (2.1.1. pont), hogy a *fenti eljárások abszolút alkotmányellenesek* voltak, az alkotmánybíráskodás hiánya miatt azonban *de facto* nem volt akadálya annak, hogy a parlament ezekhez az eszközökhöz folyamodjon.

⁴⁷ MASSOT i. m. 41-43.

⁴⁸ BERNARD BRANCHET: *La fonction présidentielle sous la I^e République*. Paris: L.G.D.J., 2008. 159. és köv.

Összegzés

Hiába deklarálta felelőtlennek a köztársasági elnököt az 1875-ös francia alkotmány, a politikai pártok megtalálták annak módját, hogyan kényszerítsék lemondásra. Láthattuk, hogy politikai felelőtlensége mennyire törékeny és illuzórikus volt. Jules Grévy, Casimir-Périer és Alexandre Millerand sorsa jól mutatja, hogy azok az elnökök, akik az aktív államfő koncepcióját vallották, a parlament nyomásyakorlása miatt előbb-utóbb kénytelenek voltak távozni a politikai életből. A köztársasági elnök mozgástere, politikai felelőtlenségének érintetlensége nagymértékben attól függött, hogy miként viszonyul a mindenkori kormányhoz és parlamenthez, és mennyire lépi át a parlament által kijelölt mozgásterének határvonalait.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM

KOVÁCS Virág
egyetemi oktató (ELTE ÁJK)

A rendszerváltás idején jelent meg az a nézet, miszerint a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom egymással össze nem egyeztethető intézmények. Ez kezdetben – a kerekasztal-tárgyalások idején – elsősorban politikai szlogen volt, s mint ilyen, nem tartott igényt alkotmányjogi megalapozásra, tudományos korrektségre. Ezen álláspont rövid megfogalmazása volt a 'gyenge elnök' kifejezés: vagyis a köztársasági elnök akkor 'gyenge', ha végrehajtó hatalmat nem gyakorol és nem a végrehajtó hatalom fejeként kerül meghatározásra. Ez a felfogás aztán megjelent az Alkotmánybíróság első köztársasági elnöki intézményre vonatkozó határozatában, majd a határozatok során egész elméletté fejlődött a végrehajtó hatalomtól független elnök teóriája.

Az elmélet népszerűségét mutatja, hogy az elnöki intézménnyel bármilyen szinten foglalkozók körében alaptételként jelenik meg, sok esetben a valóságnak nem megfelelő túlzásokkal kiegészítve. Íme néhány példa kizárólag internetes – vagyis bármely, a kérdésre rákereső számára elérhető – anyagokból. A Szegedi Tudományegyetem honlapján megjelent alkotmányjogi szemináriumi ismertető szerint „A köztársasági elnök nem része a törvényhozó hatalomnak és a prezidenciális rendszereket leszámítva nem a végrehajtó hatalom feje.”¹ Bódi Csaba a magyar köztársasági tradíciókról írt tanulmányában kifejti, hogy „A [magyar] köztársasági elnök és a kormány kapcsolatának legfontosabb jellemzője, hogy az államfőnek nincs joga a végrehajtó hatalom gyakorlásában való részvételle.”² Cservák Csaba egy kicsit bonyolultabban, de ugyanezt fej-

¹ <http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/--szeminariumok-2011-2012/2-allamformak?objectParentFolderId=16199>

² Igaz, aztán azzal folytatja: „Ugyanakkor a miniszterelnököt az ő javaslatára választja az országgyűlés, és a kormányfő indítványa alapján ő nevezi ki a kormány tagjait, a minisztereket. A végrehajtó hatalmat érintő intézkedései miniszteri ellenjegyzést igényelnek. Ezzel az ellenjegyző miniszter vállalja át a felelősséget. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök nem felelős a döntéseiért.” Bódi Csaba: *A magyar köztársasági intézmény*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_koztarsasagi_intezmeny/

ti ki: „Az államfő sajátos hatalmi ágként jelent meg a kormányzati rendszerek elméleteiben; hiszen korábban a végrehajtó hatalmi ág letéteményese volt, azonban a parlamentarizmus kiteljesedésével súlya előbb alábbítódott, majd újabb szerep jutott osztályrészéül. Nem is hatalmi ág igazából, hanem a fékek és egyensúlyok rendszerének része, mely kontrollálja a hagyományos hatalmi ágak működését, esetleg bizonyos mértékben részesedik a hatalmi funkciók gyakorlásából.”³

Egy napilapban megjelent véleményben Löffler Tibor a következőt szögezi le: „Parlamentáris demokráciában már a gondolat is abszurd, hogy az államfő része lenne a végrehajtó hatalomnak.”⁴ Vagy ahogy egy a témába vágó komment fogalmaz epésen: „Hm.. a köztársasági elnöknek milyen végrehajtói hatalma is van? Ja, igen! Ennek a magyar 'hadseregnek' a 'főparancsnoka'. Ezen kívül?”⁵

A magyar közjogi tradícióban először az 1848-as áprilisi törvényekben jelent meg az államfő jogállásának definíciója, s ez képezte az intézmény jogi szabályozásának alapját egészen az 1946. évi I. törvénycikkig. Eszerint az államfő a végrehajtó hatalom feje, aki hatalmát a törvényhozásnak felelős kormány útján gyakorolja. Vagyis bár a végrehajtó hatalom feje, ez nem jelenti a felelős kormányzás államfő általi gyakorlását. Ezzel azonos tartalmú meghatározást találunk ma is Európa régebbi alkotmányaiban: a hollandban, a belgában, a norvégban és a brit alkotmányjogban. Alpheus Todd az angol parlamenti rendszerről írt háromkötetes munkájában⁶ úgy fogalmazott: „Anglia fejedelme már a közpolgári törvényeknél fogva is, de kivált a miniszteri felelősség formáshoz hasonló elismerése óta még inkább el van zárva, az alkotmány szerint, a fejedelmi hatalom közvetlen gyakorlásától, - hacsak valamely alkotmányos miniszter tanácsára vagy hozzájárultával történő közigazgatási tényre nem kell királyi beleegyezését nyilváníttania.”

Az újabb keletű parlamentáris rendszert leíró alkotmányok jellemzően eltekintenek attól, hogy az államfőnek a hatalmi funkciókhoz való viszonyát ily módon definiálják. Ugyanakkor az államfői hatalom hovatartozása szempontjából az elméleti munkák a kormányalakításban való részvételi lehetőségéből kiindulva evidenciaként kezelik, hogy a klasszikus parlamentáris rendszerben, miután a kormányalakításra az államfő ad megbízást, ez a végrehajtó hatalom fejévé emeli akkor is, ha e hatásköre pusztán formai.

³ CSERVÁK Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html>

⁴ LÖFFLER Tibor: *Vélemény: Kalandozások a magyar alkotmány világában*. <http://szegedma.hu/hir/szeged/2011/12/velemeney-kalandozasok-a-magyar-alkotmany-vilagaban.html>

⁵ http://koczianpeter.blog.hu/2010/08/03/orban_es_mucsa, komment

⁶ ALPHEUS TODD: *A parlamenti kormányrendszer Angliában*. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-hivatala, 1876. 221.

A másik fontos elem, hogy az államfő végrehajtó fejeként való meghatározását és az államfő semlegességét nem tekintik ellentétes fogalmaknak. Nem tekintette annak Benjamin Constant sem, akire azok szoktak itthon hivatkozni, akik az államfői intézményt a végrehajtó hatalomtól elkülönített, önálló, semleges hatalomként (egyesek hatalmi ágként) értelmezik. Constant szerint ugyanis az államfő kiegyensúlyozó és neutrális szerepe arra épül, hogy joga van a kormány kinevezésére és felmentésére – saját mérlegelési jogkörében, amiben a parlament legfeljebb befolyásolhatja, de döntését meg nem kötheti; joga van a képviselőt feloszlatására, szintén saját mérlegelése alapján; s hogy joga van kegyelmet adni.⁷ Constant ezzel az alkotmányos monarchia államfője számára kívánt modellt adni arra, hogy alkotmányban biztosított jogkörei gyakorlásában mi lehet a zsinórmérték. Tegyük hozzá, hogy az alkotmányos monarchia 19. századi állapotában értelmezhető csak megfelelő helyi érteken Constant munkája.⁸

A parlamenti felelősségről írott nagy ívű munkájában Müller–Bergman–Strøm – laza fordításban – a következőképpen foglalta össze a parlamenti kormányformáról született leírásokat: „A parlamentáris rendszereket több speci-

⁷ Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politika tana*. Pest, Trattner-Károlyi, 1862. Constant elméletét a magyar közjogászok közül többen úgy értelmezik, hogy az államfő semlegessége a politikai – és így nem semleges – kormányzati hatalommal szemben ragadható meg. Holott Constant ebben az értelemben nem tekintette semlegesnek az államfőt. A semlegesség az ő koncepciójában nem az 'államfő politikától való mentessége'-ként, vagy 'apolitikus államfő'-ként jelenik meg, hiszen az államfőt válsághelyzetekben érdemi feladatokkal ruházza fel. Ez azt jelenti, hogy politikai patthelyzetben az államfőnek kell felmérni a politikai körülményeket, a politikai szereplők helyzetét és kilátásait, és kell olyan politikai döntést hoznia, ami lehetőleg a patthelyzet feloldását eredményezi. De még a mindennapokban is az arbitrer szerep politikusi attitűdöt kíván, hiszen nem mindegy, hogy mikor, kivel, miről egyeztet, miről, hogyan tart beszédet, stb. az államfő. A semlegesség annyit mindenképp jelent, hogy az államfő politikusi szerepe *nem* pártpolitikust kíván, inkább a politikai működésre, folyamatokra kellő rálátással rendelkező, a politikai szereplők között autonóm módon eligazodni képes államférfit/nőt. Constant elméletében a 'semlegesség', a 'hatalmi különállás' – alkotmányjogilag – az államfő sajátos funkcióját hivatott kifejezni, hogy ti. maga nem kormányoz, s csak válsághelyzetekben jár el teljesen önállóan. Az alkotmányjogon túl pedig meghatározott politikusi szerepfelfogást vár el, kér számon az államfőn.

⁸ Erről számos német szerző értekezik a német szövetségi elnök alkotmányjogi helyzetének elemzése kapcsán. Lásd: pl.: Rolf-Richard GRAUHAN: *Gibt es in der Bundesrepublik Deutschland einen „pouvoir neutre“?* Diss. Heidelberg, 1959.; Helmut LEHNE: *Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*. Diss. Bonn, 1960.; Karl DOERING: *Der pouvoir neutre und das Grundgesetz*. *Der Staat* 3/1964. 211.; Rolf-Richard GRAUHAN: *Der Bundespräsident aktiv oder neutral?* *Juristische Rundschau* 10/1965. 379.; Wilhelm HENKE: *Die Bundesrepublik ohne Staatsoberhaupt*. *Deutsches Verwaltungsblatt* 81/1966. 723.; Otto KIMMINICH: *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, Bd 25., 1967. 2.; Michael NIERHAUS: *Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung*. Verlag Franz Vahlen, München, 1973. 42-44.; Heinz RAUSCH: *Der Bundespräsident*. Bayer. Landeszentrale für Polit. Bildungsarbeit, München, 1979.55-57.

fikus és egymással kölcsönös összefüggésben álló intézményi elem jellemzi, amelyektől a rendszer dinamikája függ. Hogy megértsük ezeket az intézményi kihatásokat, számos szerző, így különösen Bryce (1921), Loewenstein (1957, 1975), Verney (1959) and von Beyme (1973, 1999) tett kísérletet a parlamentáris rendszer átfogó definiálására. E definíciók – a köztük meglévő esetleges ellentmondásoktól eltekintve – a következő kritériumokat határozzák meg: 1. A végrehajtó hatalom duális (megosztott a kormányfő és az államfő között) 2. A parlamentnek formális vagy informális joga van a hatalom átruházására (beiktatásra) 3. A kormány testületi döntéshozóként működik 4. A kabinetminiszterek jellemzően képviselők is 5. A kormány felelős a parlamenti többségnek 6. A parlamentnek kontrolleszközei vannak a kormány felett (interpelláció, vizsgálóbizottságok, stb.) 7. A parlamenti többség kényszeríteni tudja a kormányt a lemondásra 8. A parlament ezen hatalmát többnyire ellensúlyozza, hogy a miniszterelnöknek hatalmában áll a parlamentet felosztatni.” Az ennél rövidebb definíciót megfogalmazó Lijphart, Sartori, Stepan és Skach egyaránt a végrehajtó hatalom részeseként emlékeznek meg az államfőről a kormányalakításban való részvétele okán.⁹

Ha pedig a mai parlamentarizmust ismertető webes oldalakra pillantunk – s megint csak szándékoltan nem tudományos oldalakról van szó –, azt találjuk, hogy a parlamentáris rendszerekben evindensen a végrehajtó hatalom birtokosaként (magyar közjogi kifejezéssel élve: fejeként) definiálódik az államfő, aki viszont kormányzati hatalmat személyesen és közvetlenül nem gyakorol. „Different state constitutions (fundamental laws) establish different political systems, but four major types of heads of state can be distinguished: The *non-executive* head of state system, in which the head of state does not hold any executive power and mainly plays a symbolic role on behalf of the state; The *parliamentary* system, in which the head of state possesses executive power but the exercise of this power is done on the advice of a cabinet; The *semi-presidential* system, in which the head of state shares exercise with a head of

⁹ „Parliamentary regimes are characterized by a number of specific and interrelated institutional features, upon which its dynamics hinge. To illuminate these institutional effects, a number of authors, most notably Bryce (1921), Loewenstein (1957, 1975), Verney (1959) and von Beyme (1973, 1999), have sought to provide comprehensive definitions of parliamentary government. Their mutual differences notwithstanding, these definitions collectively include the following criteria: 1. There is a dual executive (split between the head of government and the head of state). 2. Parliament has formal or informal investiture powers. 3. The cabinet is a collective decision-making body. 4. Cabinet Ministers are usually also members of parliament. 5. The cabinet is politically responsible to the parliamentary majority. 6. Parliament has means of control (interpellations, committees of inquiry, etc.) over the cabinet. 7. The parliamentary majority can force the cabinet to resign. 8. This power is in most cases balanced by the Prime Minister’s power to dissolve parliament.” Kaare STRØM – Wolfgang C. MÜLLER – Torbjörn BERGMAN (szerk.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003. 9-11.

government; and The *presidential* system, in which the head of state is also the head of government and actively exercises executive power.”¹⁰

A parlamentáris rendszer lényege, hogy a végrehajtó hatalom minden döntéséért vállalni kell a felelősséget a parlament előtt, amely pedig elszámoltathatja a végrehajtást.¹¹ Ez eredetileg – az alkotmányos monarchia megalapozásával – az államfő közvetett elszámolását biztosította, hiszen a király személyében elszámoltathatatlan volt. Így helyette a tanácsadóit (minisztereit) tették felelőssé. A parlamentáris kormányforma abban különbözik az alkotmányos monarchiától, hogy a kormány politikai értelemben megszűnik a király kormánya lenni, s a továbbiakban a parlamenti többség bizalmára épül. Alkotmányjogi értelemben azonban ez a változás nem intézményesül: a kormányalakításra továbbra is az államfő adja a megbízást, s ő is menti fel a kormányt, illetve annak tagjait. Politikai valóság – s nem alkotmányjogi szabályozás kérdése –, hogy a kinevezés és a felmentés adott esetben pusztán formális. Ennek megfelelően a régebbi alkotmányok szövegében semmi nem utal arra, hogy az államfő ne érdemben határozná meg a kormányfő személyét. A parlamentarizmus lényege ezen országok esetében a gyakorlatban érvényesül, a jogi szabályozás akár teljes változatlanul hagyása mellett (legalább is, ami az államfőre vonatkozó szabályokat illeti).

A parlamentáris rendszerben tehát központi jelentőséggel bír a parlament általi elszámoltathatóság, s ennek szem előtt tartásával kell vizsgálni az államfő helyzetét is. Emiatt lényeges az ellenjegyzés intézménye: ugyanis az államfőt az ellenjegyzés kapcsolja be az említett felelősségi rendszerbe. Mivel az ellenjegyzés a kormánytól ered – ő vállalja át a felelősséget az államfőről – az a végrehajtó hatalomhoz köti az államfőt.

Szintén a parlamentáris rendszer sajátja, hogy az államfő csak előterjesztésre gyakorolhatja hatásköreit és jogköreit, az előterjesztő pedig a kormány. Az ál-

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Head_of_state

Laza fordításban: „Bár a különböző alkotmányok (fundamentális törvények) más-más politikai rendszert létesítenek, az államfő szempontjából négy típust különböztethetünk meg: 1. a nem-végrehajtói (végrehajtásból kizárt) államfői rendszert, ahol az államfő semmilyen végrehajtói jogosítványt nem gyakorolhat és csak szimbolikus szerepe van jellemzően az állam képviselőjeként; 2. a parlamentáris rendszer, amelyben az államfő a végrehajtó hatalom birtokosa (feje), de végrehajtói hatalmát a kormány javaslatára gyakorolhatja csak; 3. a felelnöki rendszer, amelyben a végrehajtó hatalom gyakorlásán osztozik az államfő a kormányfővel; 4. az elnöki rendszer, amelyben az államfő egyben a kormány feje is és aktívan gyakorolja a végrehajtó hatalmat”.

¹¹ Ez akkor is így van, ha a modern parlamentáris keretek között a parlamenti többség kevésbé él a kontroll eszközeivel a kormány felett. Hangsúlyoznunk kell, hogy a kontrolleszközök az *alkotmányjogi értelemben* vett kontrollt szolgálják. E tekintetben lényegtelen, hogy az aktuális politikai viszonyok között a parlament, annak kisebbsége vagy többsége alkalmazza-e ezeket, ez ui. már politológiai és nem alkotmányjogi kérdés. Alkotmányjogi értelemben az intézmény megléte az, ami jelentőséggel bír, vagyis a *lehetősége* annak, hogy a parlament ezekkel az eszközökkel éljen.

lamfő döntése a parlamentáris elvárások szerint igazodik a kormány előterjesztéséhez, s így a döntésért a felelősség átvállalása sem okoz konfliktust az államfő és a felelősséget viselő kormány között. Az előterjesztéshez kötöttség persze nem intézményesül jogi szinten: itt is parlamentáris gyakorlatról van szó. Így az államfő elvileg megteheti, hogy ellentmond, de csak kivételesen indokolt esetben, és leginkább informálisan (nem pedig valamiféle 'megtagadó határozattal'). A magyar Alkotmánybíróság ezt a körülményt némiképp félreértelmezte, s alkotmányjogi eszköz szintjére emelte az államfő ellentmondási lehetőségét, ezáltal az államfő és a kormányfő közötti esetleges vitát átkényszerítette a hajlékonyabb és puhább politikai eszközök világából a jogi úton való fellépés területére. Nem vitás: az államfőnek egy parlamentáris rendszerben is lehet önálló, a kormányétól eltérő álláspontja – ha úgy tetszik: politikai elképzelése – az egyes döntések meghozatalakor. De mindaddig, amíg a kormány az elnöki döntések előterjesztője és az ellenjegyzéssel viseli is ezekért a felelősséget a parlament előtt, célszerű, hogy az államfő ne tudja alkotmányjogi eszközökkel rákényszeríteni akaratát a kormányra. Éppen ez biztosítja ugyanis azt, hogy az államfő 'csak uralkodik, de nem kormányoz'. Ellenkező esetben az államfőnek arra adnánk lehetőséget, hogy érdemben beavatkozzon a kormányzati döntésekbe – anélkül azonban, hogy ezért a parlament felelősségre vonhatná (illetve, hogy az államfő vállalná a döntéseiért a felelősséget).

Ide kapcsolódó kérdés, hogy vajon kontrollálja, kontrollálhatja-e az államfő a kormányt? A válasz megint csak kétarcú. Alkotmányjogilag értelmezhetetlen a kontroll, hiszen a kormány és az államfő együttműködési mechanizmusban kapcsolódik össze. Miképpen kontrollálná az államfő a kormányt, amely az államfői döntés előterjesztője, s aztán ellenjegyzői is azt? Az alkotmányjogi értelemben vett kontroll lényege az, hogy a döntést nem az ellenőrzi, aki meghozta (vagy részt vett a döntéshozatali folyamatban), hanem egy tőle eltérő hatalmi funkció. Ez következik abból a jogi tételből, hogy senki nem lehet a maga ügyének bírója, ami nélkül nem is beszélhetünk hatalommegosztásról. Ennek következménye az, hogy az államfői kontroll – alkotmányjogi értelemben – csak olyan döntések tekintetében értelmezhető, amelyek meghozatalában az államfő nem vett részt. Ennek megfelelően csak a törvényhozás és az igazságszolgáltatás irányában kaphat ehhez eszközöket. Ennek példája a vétó és a kegyelem, amelyek sok esetben ún. fenntartott hatáskörök.¹² A fenntartott hatáskörök eredetijét a prerogatívák jelentik, lényegük, hogy az ilyen döntések meghozatalában az államfő döntése nincs kötve más intézmény döntéséhez (je-

¹² A vétó a törvény aláírásának és kihirdetésének – átmeneti – megtagadása, legyen szó politikai vagy alkotmányossági vétóról. A kegyelem pedig egy bírói döntést ír felül. Bizonyos országokban e hatáskörök nem fenntartott hatáskörök, azonban mivel a kormány felelősségvállalása érvényesül, kontroll-funkciójuk nem szűnik meg, hanem a végrehajtó hatalom másik pólusával együtt gyakorolja az államfő.

lesül a kormány előterjesztéséhez), valamint hogy az államfő diszkrecionális jogai, vagyis mérlegelésen alapul gyakorlásuk.¹³

Az államfőnek alkotmányjogi kontroll a kormány irányában tehát nem biztosított, más kérdés azonban, hogy van-e politikai eszköze a kormányzati előterjesztés befolyásolására. Miután az államfő részese a döntéshozatali folyamatnak, ebből következően élhet informális eszközökkel egy előterjesztés tartalmának megváltoztatásáért. Ennek fő formája a politikai egyeztetés az államfő és a kormány(fő) között (pl. tárgyalhat az államfő az előterjesztővel, kifejezve ellenérzéseit egy kitüntetésre előterjesztett kapcsán, ahelyett, hogy az előterjesztés teljesítését megtagadná, vagy netán alkotmánybírószághoz fordulna).

Fontos hangsúlyozni, hogy különbséget kell tennünk az államfő alkotmányjogi és politikai eszköztára között. Az államfő semlegessége, kontroll-tevékenysége a kormány irányában leginkább a miniszterelnökkel való egyeztetés formájában valósulhat meg, pl. rendszeres találkozókon, ahol az államfő tájékozódhat és kifejtheti álláspontját kormányzati ügyekről. Semmiképp nem alkalmas erre ugyanakkor a kormányüléseken való részvétele, s parlamentáris rendszerben ez alkotmányjogilag sem megengedett (hacsak az alkotmány kifejezetten nem teszi lehetővé a köztársasági elnök számára, hogy a kormány ülésein részt vegyen). Sokkal inkább helyén van az államfő a vendéglátó szerepében, aki saját igénye szerint hívhatja meg a kormányfőt. Ennek a bejárattott parlamentáris rendszerekben megvannak a metódusai (utalhatunk itt a brit uralkodó és a kormányfő rendszeres heti találkozóira).

A hatalmi funkciótól független, önálló államfői hatalom elmélete további kérdést is felvet. Nevezetesen: hogyan egyeztethető össze a politikai döntésekért való felelősség elvével. Önálló államfői hatalomról, tevékenységről akkor beszélhetünk, ha az államfő a hatáskörét mérlegelés útján gyakorolja, vagyis fenntartott jogával él. Ennek két klasszikus formáját ismerik a parlamentáris rendszerek: a felosztatási előterjesztés visszautasítását, valamint a kormányalakítási megbízást.¹⁴ 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 államfői akarat előtt (az ellenjegyzést tehát nem tagadhatta meg akkor sem, ha nem értett egyet az uralkodó döntésével). Ma már vannak olyan alkotmányok

¹³ Nem általános a prerogatívák jelenléte a parlamentáris berendezkedésű országokban. A belga alkotmány pl. az államfő valamennyi döntéséhez ellenjegyzést kapcsol, és kizárja az uralkodói mérlegelés lehetőségét. Emiatt pl. 1990-ben, az abortusztörvény elfogadását követően az uralkodó a szentesítést úgy tagadta meg, hogy kérte a kormánytól, hogy egy napra minősítse őt uralkodásra alkalmatlanná.

¹⁴ A szentesítést szintén megtagadhatja az uralkodó. Prerogátiva lehet továbbá a kegyelem és a kitüntetések adományozása.

– főként Kelet-Európában –, amelyek az ellenjegyzés alól (is) kioldják ezeket a hatásköröket, s inkább eljárásjogi korlátokkal veszik körül gyakorlásukat. Az előterjesztés hiánya azonban nem teszi kevésbé végrehajtói jellegűvé ezeket a hatásköröket, mivel funkcionálisan végrehajtói típusú hatáskörökről van szó.

Itt mindjárt ki kell térnünk arra, hogy az államfői hatáskörök hatalmi funkció szerint hova sorolandók. A magyar közjogban az elnöki hatásköröket jellemzően aszerint kategorizálják, hogy mely hatalmi funkcióra (annak döntésére vagy működésére) van kihatással az adott hatáskör. Ez azonban nem azonos azzal, hogy természetét, *funkcióját* illetően az adott hatáskör hova sorolandó. A parlament feloszlataása ugyan a parlament működésére van kihatással, mégsem törvényhozói funkciójú, hiszen nem jogalkotásra irányul, és nem is a kormány feletti parlamenti kontroll gyakorlását szolgálja. Azon alkotmányos követelményből ered, hogy a kormányzati működőképességet biztosítani kell, ennek az alkotmányjogi rendelkezésnek a teljesítését hajtja végre. (Nagy-Britanniában azonban, ahol a miniszterelnök előterjesztésére történt a feloszlataás gyakorlása, már önmagában az a végrehajtáshoz kapcsolta, hogy a kormányzat politikai mérlegelés alapján kezdeményezte, s az uralkodó a kormány előterjesztését teljesítette¹⁵.) Nem törvényhozói funkciójú azonban a törvény visszaküldésének joga sem, hiszen nem veszi át a törvény megalkotásának jogát a törvényhozástól. Megjegyezzük, a törvény kihirdetése sem törvényalkotói aktus, hanem a törvényhozó akaratának végrehajtása ('szentesítése'). Bár mindkét államfői döntés kihatással van egy törvényre, amelyet a törvényhozó megalkotott, de egyik esetben sincs szó arról, hogy az államfő döntése törvényhozói/-alkotói aktus lenne. És bár a kegyelem egy bírói döntés érvényesülését zárja ki, nem igazságszolgáltatói funkciójú, hiszen meghozatala semmit nem mutat fel a bírósággal szembeni követelmények közül. Ehelyett olyan szempontok érvényesítését teszi lehetővé, amelyekre a bíróság nem képes és nem jogosított. Így funkciójában – mivel se nem törvényhozói, se nem igazságszolgáltatói, de törvény alapján gyakorolják – végrehajtóinak minősül.¹⁶

Szentpéteri Nagy Richard a következőket fejti ki az államfői hatáskörök hatalmi jellegével kapcsolatban: „Magyarországon az említett vitában többségi álláspontot képviselnek azok, akik az államfőt mindhárom hatalmi ág fölé, a semleges zónába, válságáthidaló funkcióba helyezik el. Mi magunk is ezt az álláspontot képviseljük, de látnunk kell a másik gondolkodás logikáját is. E

¹⁵ A 'Kötött Terminusú Parlamentről' szóló 2011-es törvény megszüntette a feloszlataási prerogatívát, így ha a kormány elveszíti a parlament bizalmát, az uralkodónak nem áll jogában feloszlataani azt, csupán kiírja a választásokat. A feloszlataás tényét pedig a parlament mondja ki. Lásd: Fixed-term Parliament Act, 2011. Section 2. Section 3(2) Parliament cannot otherwise be dissolved.

¹⁶ Lásd e kérdésről pl. Eric BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford, 1998. 107-128.

másik gondolkodás úgy tartja, hogy az államfői jogosítványok végrehajtói jogosítványok: azokban a végrehajtó hatalom nyilvánul meg. Ezek a jogosítványok e nézet szerint éppen azért különböző nemű jogosítványok, mert a másik két hatalmi ág irányában hatnak. Ezen álláspont képviselői abból indulnak ki, hogy a kormányzás teljes formája a hatalmi ágak egyensúlya. E rendszerben a hatalmi ágak egymást ellenőrzik. Ez a felfogás a *checks and ballances (sic!)* elvét írja rá a parlamentarizmusra. Ez azonban a prezidenciális kormányformájú Egyesült Államok alkotmányos alapelve. Ez a nézet abból indul ki, hogy amiképpen a parlamentarizmusban a parlament megbuktathatja a kormányt, azonképpen – bizonyos kógens feltételek mellett – a kormány is feloszthatja a parlamentet. Ez jelenti azt az egyensúlyt, ami az amerikai rendszerben viszont nincs meg.¹⁷

Látnunk kell azonban, hogy az államfői hatáskörök végrehajtói funkciója valójában nem áll összefüggésben a 'checks and balances' elvével. A 'checks and balances' elv lényege ugyanis, hogy alkotmányos eszközt ('fegyvert') kell adni valamennyi hatalmi ágnek a másik kettő túlkapásainak megakadályozására, amely hatalmak nem mellesleg szervezetileg és személyileg is elkülönítettek egymástól. A parlamentáris kormányforma funkcionális hatalommegosztásra épülő rendszerében a 'checks and balances' nem érvényesíthető. A hatalommegosztás elvének ugyanis az az értelme – szemben a hatalmi ágak elválasztásának elvével –, hogy az egyes *hatalmi funkciókat* kell egymástól elválasztani, ez akadályozza meg a hatalomkoncentrációt. Ez pedig a példák szintjén azt jelenti, hogy törvényt csak a törvényhozásra jogosított képviselőt alkothat, a törvények végrehajtása kizárólag a végrehajtó hatalom feladata, a jogviták eldöntésére pedig a bíróságok hivatottak. Ebben a rendszerben az államfő nyilvánvalóan nem kaphat helyet sem a törvényhozásban, sem az igazságszolgáltatásban. Miután pedig a politikai felelősség elszámolására közvetlenül a parlament hivatott: eszközt kap arra, hogy a kormányozhatóság fenntartása érdekében le tudja váltani – vagy akár meg is tudja erősíteni – a kormányt (bizalmi szavazással), míg a kormány a vele szembeni bizalom megerősítése érdekében, illetve az instabil parlamenti többség felszámolása végett kezdeményezhet az államfőnél új választásokat (a parlament felosztatása révén). Mivel az elnöki rendszer nem ismeri a végrehajtás képviselő előtti politikai felelősségét, nyilvánvaló, hogy a politikai felelősségre vonás eszközei (azt e célt szolgáló hatáskörök) sem vezethetők vissza, illetve hozhatók összefüggésbe a 'checks and balances' elvével.

Visszatérve az elnöki fenntartott jogokra: ezek a hatáskörök kizárólag a parlamentáris kormányformában illetik meg az államfőt, így rendszerspecifikusnak tekinthetők. A legfajsúlyosabb a kormányalakítási megbízás adása, amely lehet a gyakorlatban merő formalitás, ez azonban nem zárja ki azt, hogy meghatá-

¹⁷ SZENTPÉTERI NAGY Richárd: *Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és más nemzeteknél.* <http://www.mptt.hu/pdf/szentpeteri.pdf>

rozott politikai körülmények között ne 'éledhetne fel', s ne válhatna markáns államfői hatáskörre (pl. mert a választások eredménye alapján nincs egyértelmű parlamenti többség, s így az államfőre marad, hogy megtalálja azt a személyt, aki képes a parlamenti többség bizalmát elnyerni a kormányzásához). Ez esetben az államfő szükségszerűen a kormányzati politikát meghatározó tényezővé válik. A másik fenntartott jog a parlament feloszlatásával összefüggésben illeti meg: joga van ugyanis a kormány előterjesztését visszautasítani. Am az előterjesztésre történő döntés mutatja: a feloszlatás indokoltságáról, feltételei fennálltáról maga nem dönthet, az már a kormányzat feladata.

Összefoglalva tehát: a parlamentáris rendszerek államfőit elsősorban az emeli a végrehajtó hatalom élére, hogy hatáskörükbe tartozik a kormányalakítási megbízás, illetve a kormány kinevezése (és felmentése), továbbá hogy a feloszlatás jogát miniszterelnöki előterjesztésre gyakorolják, s csak annak visszautasításában élvezhetnek mérlegelési jogot, valamint hogy – fenntartott jogaikat leszámítva – döntéseik kormányzati előterjesztéshez, s általánosságban ellenjegyzéshez kötöttek.

Mindezek alapján felvetődik a kérdés, hogy vajon ha a nyugati jogirodalom viszonylag egységes abban, hogy az államfőt a parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom egyik tényezőjeként kell tekinteni, amely sajátos jogköröket élvez, de kormányzati hatalmat közvetlenül nem gyakorol, a magyar közjogi irodalom miért ódzkodik attól, hogy az államfőt a végrehajtó hatalom részeként kezelje?

Ennek egyik oka – mint azt feljebb már említettük – politikatörténeti: 1989-ben, a rendszerváltás idején elsősorban személyi okok miatt az Ellenzéki Kerekasztal fogalmazott meg fenntartásokat az államfő végrehajtó hatalomba sorolásával szemben. Ennek meglettek a maga alkotmányjogi következményei, így mindenekelőtt az, hogy az alkotmányból kimaradt, hogy az államfő a végrehajtó hatalom feje, aki ezt a hatalmát a törvényhozásnak felelős kormány útján gyakorolja. Ami az államfői hatásköröket és az ellenjegyzés kérdését illeti, a következőket állapíthatjuk meg. Az 1989-es alkotmány értelmében az államfő nem volt jogosult arra, hogy kormányalakítási megbízást adjon. Pusztán javaslatot tehetett az országgyűlésnek a miniszterelnök személyére, a döntést, ami alapján a kormányalakítás megindulhatott az országgyűlés hozta meg. A feloszlatás esetében azt láthatjuk, hogy a kormánynak, illetve a miniszterelnöknek nem volt előterjesztési joga, ugyanakkor az államfő akkor is mérlegelési jogot élvezett, ha a feloszlatás alkotmányban meghatározott esetei, feltételei bekövetkeztek. Végül hiányzott az általános ellenjegyzés, s nem volt egyértelmű az államfői döntések előterjesztéshez kötöttsége sem az alkotmány alapján. Vagyis lehet mondani, hogy az államfőt illetően a parlamentarizmusból fakadó egyik követelmény sem érvényesült maradéktalanul.

Mindez talán érthetővé teszi, hogy a magyar közjogi irodalom miért nem követi a nyugati parlamentáris kormányformákra vonatkozó elméleteket: hiszen a magyar államfő lényegében semmit nem mutatott föl abból, ami egy parlamentáris kormányforma államfőjével szemben rendszerspecifikus követelmény. Ennek következtében a magyar közjogi irodalom új tételeket állított fel az államfő kormányzati rendszerben elfoglalt helyével kapcsolatban. Ám különös módon nem az államfőt próbálta a parlamentáris rendszerhez igazítani, hanem a rendszert alakította hozzá a némiképp rendszeridegen államfőhöz.

Jó példák erre az Alkotmánybíróság döntései. A végrehajtástól független, önálló hatalomként regnáló államfői intézmény tétele az első köztársasági elnökről szóló határozatokban megjelent.¹⁸ Ezzel az Alkotmánybíróság már gyakorlata kezdetén kizárta annak a lehetőségét, hogy az államfő jogállását az elmentmondásos szabályozás ellenére a hagyományos parlamentáris megoldáshoz közelítse. Ezt az irányt erősítette, hogy az államfő politikai felelősségének hiányát nem az ellenjegyzéssel kapcsolta össze, hanem az államfő sérthetlenségével (ami egyébként eredeti értelme szerint az államfő kiemelt büntetőjogi védelmét szolgálná). Az ellenjegyzés általánossága nem szerepelt az alkotmányban, amit az AB-nak valamiképp rendszerbe kellett illesztenie. Ezt oly módon tette, hogy először relativizálta az ellenjegyzés jelentőségét, majd – a 'Szent Korona határozatban' – korlátozta alkalmazási körét is. Kifejtette ugyanis, hogy „[a] miniszter(elnök)i ellenjegyzés [...] mindazon kinevezési ügyekben érvényességi kelléke a köztársasági elnök aktusának, amelyek egyébként a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartoznak. [...] A külön törvényekben meghatározott köztársasági elnöki hatáskörök közül értelemszerűen csak azok követelik meg a miniszter(elnök)i ellenjegyzést, amelyeknél a politikai felelősség átvállalásának szükségessége egyáltalán felmerül, vagyis amelyek egyébként a végrehajtó hatalom feladatkörébe tartoznak.”¹⁹ Ebben mindjárt két állítás is megjelenik: az egyik, hogy az államfőnek nem minden döntése végrehajtói funkciójú, másrészt hogy az ellenjegyzés – a döntésekért a felelősség átvállalása – nem általános követelmény egy parlamentáris rendszerben.

Ide tartozik az is, hogy az államfői hatásköröket úgy sorolta négy csoportba az AB, hogy e négy csoportból három valójában azonos közjogi jellemzőkkel bír: nevezetesen az érintett hatáskörök gyakorlása nincs ellenjegyzéshez kötve

¹⁸ „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

¹⁹ 26/2000. (VII. 6.) AB határozat.

(előterjesztéshez kötöttségük pedig bizonytalan). Vagyis az AB úgy tett, mintha a fenntartott jogként viselkedő államfői hatáskörök valójában nem is lennének azok – leszámítva az önálló politikai döntésként megnevezett feloszlatás jogát, és az AB által felismert kinevezés-megtagadás jogát.²⁰

Ugyancsak az első határozatokban jelent meg az előterjesztés megtagadásának jogiasítása, pontosabban az, hogy az államfő számára értelemszerűen adott informális lehetőség, hogy egy előterjesztés teljesítését megakadályozza alkotmányjogi eszközzé vált az AB első döntései nyomán.²¹ Alkalmazását ugyanakkor olyan szűk keretek között engedte a testület, ami alkalmas volt arra, hogy az államfőt a politikai gyakorlatban inkább az informális csatornák használatára ösztönözze. Ehhez képest a kitüntetés-megtagadásról szóló határozat épp az ellenkező irányba hat: széles körben tette ugyanis lehetővé a jogi úton megfogalmazott ellentmondást az államfő és az előterjesztő között. Az államfőnek elegendő arra hivatkozni, hogy az előterjesztés sérti az alkotmányos értékrendet, ami egy jogi döntés esetében nem tekinthető kifejezetten jól körülhatárolt korlátozásnak.²²

Az államfő alkotmányjogi státuszán az alaptörvény nem változtatott. A köztársasági elnök jogállását most is úgy definiálja a magyar alkotmányjog, hogy az kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett, de nem szól semmit a hatalmi funkciókhoz való viszonyáról.²³ Az elnöki döntések előterjesztéshez kötöttségéről nem rendelkezik, az ellenjegyzés tekintetében pedig még több megszorítást tartalmaz, mint az alkotmány. A leg súlyosabb ezek közül az, hogy az alaptörvény lehetővé teszi a mindenkori országgyűlés számára, hogy elnöki hatásköröket vonjon ki az ellenjegyzés alól.²⁴ Ezzel parlamenti többségi diszkréciótól teszi függővé, hogy a kormánynak vállalnia kell-e a politikai felelősséget az elnök döntéséért. Márpedig a politikai felelősség viselése a parlament felé egy parlamentáris rendszerben nem mérlegelés kérdése, hanem a rendszer immanens lényege, amelyről a parlament nem mondhat le. (Normatánilag pedig az alkotmánynak kell szabályoznia a kivételeket, ha vannak, hiszen az ellenjegyzés hiánya esetén alkotmányjogilag fenntartott hatáskör keletkezik.) A szabályozás a 1Szent Korona határozatra²⁵ vezethető vissza, annak alkotmányi szintre emelése. Azonban amíg az AB ha-

²⁰ Az AB által elkülönített négy hatáskör-csoport a következő: 1. az ellenjegyzéshez kötöttek, illetve amelyeket előterjesztésre gyakorol az előterjesztéshez kötöttek; 2. javaslatvételi jogok, illetve mikor egy másik szerv döntését kezdeményezi (személyi javaslatról szóló elnöki döntések) 3. a határidőhöz kötött hatáskörök (pl.: vétőjogok) 4. önálló politikai döntési jogok.

²¹ 48/1991. (I. 26.) AB határozat; 8/1992. (I. 30.) AB határozat; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

²² 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

²³ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés

²⁴ Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés

²⁵ 26/2000. (VII. 6.) AB határozat

tározata próbált valamiféle korlátot állítani az ellenjegyzés alóli törvényi kivételek elé – nevezetesen, hogy csak a 'nem végrehajtói típusú hatáskörök' esetén van rá lehetőség – addig az alaptörvény korlátozás nélkül ad felhatalmazást kivételek meghatározására.²⁶

Nem változott az államfő szerepe a kormányalakításban sem: továbbra is csupán javaslatot tesz a kormányfő személyére az országgyűlésnek, és sovány vigasz, hogy a miniszterek kinevezése ellenjegyzés mellett gyakorolható hatásköre lett az államfőnek.²⁷ Ami a felosztatást illeti: az előterjesztésről (és az ellenjegyzésről) nem emlékezik meg az alaptörvény ezzel a hatáskörrel kapcsolatban sem, ugyanakkor olyan feltételt épít be az alaptörvénybe a felosztatás okaként, amely közvetlen beavatkozást tesz lehetővé a kormány gazdaságpolitikájába anélkül, hogy ezt konkrét kormányválság indokoltá tenné. Ugyanakkor az eredményes bizalmatlansági indítvány már nem vonja maga után a felosztatás lehetőségét, ami szintén különös megoldás egy elméletileg parlamentáris rendszerben.

Mindezek mellett az alaptörvény jogi szintre emelte az államfő olyan eszközeit, amelyek parlamentáris rendszerben politikai és informális eszközökként szoktak funkcionálni: nevezetesen az előterjesztés megtagadásának lehetőségét.²⁸ (Megjegyezzük: ez az egyetlen pont az Alaptörvényben, amelyből kiderül, hogy a köztársasági elnök általi kinevezések és kitüntetések előterjesztésre történnek.) Különös következménye viszont a szabályozásnak, hogy az alaptörvény szigorú értelmezése mellett – márpedig az államszervezeti fejezetek, illetve hatáskörök megszorítóan értelmezendők egy alkotmányban – más hatáskör esetében nincs joga az államfőnek az előterjesztés megtagadására. Kérdés persze, hogy ez csak az alkotmányjogi úton történő megtagadásra vonatkozik, vagy informálisan sem léphet fel más előterjesztésekkel szemben? Annak megválaszolása pedig, hogy az alaptörvény miért emeli ki a kinevezéseket és a kitüntetések, és miért kezeli tőlük eltérően a többi előterjesztéshez kötött elnöki hatáskört, igazi elméleti csemege.

A magyar köztársasági elnöki intézmény a korábbi és a jelen alkotmányjogi szabályozás alapján is nélkülözi azokat az elemeket, amelyek a parlamentáris rendszerek államfőit meghatározzák. A magyar közjogi irodalom nem is tekinti az államfőt a végrehajtó hatalom részének (fejének), ehelyett önálló és semleges

²⁶ Megjegyezzük, annak eldöntése, hogy egy hatáskör végrehajtói-e vagy sem, s eképpen kivethető-e az ellenjegyzés alól, avagy nem, szintén nem a mindenkor országgyűlési többség döntésén kellene, hogy alapuljon. Különös tekintettel a korábban kifejtettekre, miszerint egy parlamentáris rendszerben az államfő döntései szükségszerűen végrehajtói funkciójúak, nincs közöttük törvényhozói vagy igazságszolgáltatói funkciójú akkor sem, ha adott esetben az elnöki döntés valamiképpen kihatással van a törvényhozásra, vagy az igazságszolgáltatásra (ezek döntésére).

²⁷ Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés c) pont, és 16. cikk

²⁸ Alaptörvény 9. cikk (6)-(7) bekezdés

hatalomként definiálja. És ugyan nehéz volna azt alátámasztani, hogy – figyelemmel az alaptörvény szövegére és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlataira – a magyar államfő a végrehajtó hatalom feje volna, mégis fel kell tegyük a kérdést: *vajon az teszi az államfőt semleges és önálló hatalommá, hogy nem felel meg a parlamentáris rendszer követelményeinek?*

Erre a kérdésre kell választ találnunk, amire jó indokot szolgáltat az, hogy az alaptörvény még több ponton távolította el az államfőt a parlamentáris kormányforma követelményeitől, mint az alkotmány tette. Ha követjük a közjogi irodalom eddigi fejtegetéseinek nyomát, ez elméletileg azt kellene, hogy eredményezze, hogy az új szabályok által az államfő semlegessége és önállósága nőtt. Ha viszont a parlamentarizmus követelményei felől tekintjük, az a következtetés adódik, hogy az államfő döntései növekvő számban szakadnak el a politikai felelősségi láncolattól, s kevesebb azon döntések száma, ahol a parlamentnek legalább elvileg lehetősége van a politikai számonkérésre. A kormány helyzete sem rendezett: hiszen előterjesztői státusza nem biztosított, és az ellenjegyzés révén is csak korlátozott körben tud gátat szabni annak, hogy az elnök – hatáskörein keresztül – önálló kormányzati politikát alakítson ki vagy folytasson. Bár sokan attól tartottak, hogy a végrehajtó hatalom akkor lesz kétféjű, ha az államfő a végrehajtó hatalom fejeként jelenik meg az alkotmányban, ez azonban tévedés. A végrehajtó hatalom megkettőződését éppen az idézi elő, ha lehetővé tesszük, hogy hatásköreit parlamentáris alkotmányjogi korlátok (előterjesztés, ellenjegyzés) nélkül gyakorolja. Ez pedig politikai konfliktusok melegágya.

KÖZVETVE, VAGY KÖZVETLENÜL?

KUKORELLI István

egyetemi tanár (ELTE ÁJK, SZE ÁJK)

Közvetve, vagy közvetlenül, esetleg a kettő között? Ez huszonöt éves kérdés Magyarországon, amelynek a közjogtudományban és a politikai publicisztikában is nagy irodalma van.¹ Az alkotmányos rendszerváltozás éveiben (1989-1990) a kérdés rendkívül nyitott volt és csak 1990-ben dőlt el véglegesen. Az intézmény stabilizálódott és a mindenkori államföket a parlament ezen alkotmányos rend szerint választotta meg közvetett módon. A kérdés azonban változatlanul nyugtalanítja az alkotmányjog tudományt, a pártok elképzeléseiben és a közvéleményben is újra meg újra felbukkan (például a népszavazási kezdeményezésekben) a közvetlen választás iránti igény.

1. A parlament általi választás intézményének születése

Az 1989. október 23-án kikiáltott köztársaságnak 1990. augusztus 3-ig nem volt választott elnöke, helyét az ideiglenes köztársasági elnök töltötte be. Az államfő megválasztásának közvetett módja kemény hatalmi, politikai harcban született meg. Az egymást váltakozva követő közvetlen, vagy közvetett megoldások főbb közjogi, politikai állomásai a következők: Az Országgyűlés 1989. március 8-9-i ülésén megvitatott és elfogadott alkotmánykoncepció a hatalommegosztás elve szerint, tehát nem protokolláris módon képzelte el az intézményt a kormányzati rendszerben. A Németh-kormány javaslata a közepesen erős elnöki hatalom

¹ HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, KJK-MTA ÁJI, 1995., CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008., KOVÁCS Virág: *Köztársasági elnöki jogállás és hatalom Magyarországon*. (Kézirat) Budapest, 2012., PETRÉTEI József: *A köztársasági elnök választásának szabályozásáról*. (Kézirat) Pécs, 2005., TÓTH Károly: *A köztársasági elnök közvetlen választásáról (egy alkotmánybírói döntés margójára)*. (Kézirat) Szeged, 1999. Részletes bibliográfiát közöl a témáról SOLTÉSZ István: *Bibliográfia Az alkotmányról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről című munkája*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2012. 192-233.

megteremtését célozta. Ha az elnök az államszervezeten belül erős, vagy közepesen erős, akkor őt az állampolgárok közvetlenül válasszák meg – folytatódott a javaslat.² Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) eredeti álláspontja az volt, hogy az új parlamenti választások után összeülő országgyűlés feladata lesz az intézmény megteremtése és a köztársasági elnök megválasztása is, ezért nem bocsátkozott tárgyalásokba a benyújtott alkotmánytervezetről. Az EKA nem tartotta elfogadhatónak a Németh-kormány által előterjesztett tervezetben felvázolt köztársaságielnöki-intézményt, különösen annak közvetlen választási módját.³

Ahogy fokozatosan haladt előre a tartalmában lényegileg új „kerekasztalos-alkotmányozás”, úgy változott az EKA álláspontja is. A jég 1989. augusztus 30-án tört meg a kerekasztal középszintű politikai bizottságában, amikor Antall József, az EKA szóvivője, az intézményre nézve nagy fontosságú beszédében bejelentette, hogy javasolják a köztársaságielnöki-intézmény bevételeit a módosított alkotmányba. A köztársaságielnöki-intézménynek koncepciójában az 1946. évi I. törvénycikknek kell megfelelnie, ezáltal a magyar közjogi hagyományok szerinti miniszteriális kormányzás jön létre (vö. 1848. III. tc.) A bejelentésnek még három további eleme volt: az államfő a hadsereg főparancsnoka, az országgyűlés általi megválasztására a parlamenti választásokat követően kerülhet csak sor, addig jogkörét korlátozott jogokkal a parlament elnöke gyakorolja.

Az intézmény alkotmányjogi felállításában létrejött konszenzust követően a *mikor* és a *hogyan* lett a tárgyalások fő problémája. Itt már bevallottan nem közjogi, hanem hatalmi kérdésről – Antall József szerint „lényegében egy záradék-kérdésről” – volt szó: „Javasoljuk a másik két tisztelt tárgyalópartnernek, hogy ezt a kérdést tekintse politikai kérdésnek, és a politikai fő kérdésekkel együtt a tárgyalások befejező szakaszában való eldöntését fogadja el.”⁴

A háromoldalú politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról született megállapodás 2. pontja kimondja: „a politikai stabilitás érdekében kívánatos a köztársasági elnök ez évi megválasztása.” A megállapodást a közjog nyelvére átültető alkotmányrevízió (1989. évi XXXI. törvény 40. §) két variációt szabályozott. Fő szabályként elfogadta a köztársasági elnök közvetett, parlament általi választását. A különleges helyzetre való tekintettel ugyanakkor kimondta, hogy ha a köztársasági elnö-

² Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter parlamenti expozéja. *Országgyűlési Napló* (továbbiakban: ON) 3310., 3476. A dokumentumokat közli: KILÉNYI Géza: *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991.

³ Az államfő választásával kapcsolatos nézetekről, lásd BIHARI Mihály: A köztársasági elnök. *Hitel* 1988/2., KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Az államfő és a kormány. Alkotmányjogi füzetek* 5. Budapest, ÉGSZI, 1989.

⁴ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának 1989. augusztus 30-ai ülésén készült jegyzőkönyv (19-20.), valamint a 1989. szeptember 11-i ülésén készült jegyzőkönyv (318-319.) In: Bozóki András (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben IV. kötet*. Budapest, Magvető, 1999.

ki tisztség betöltésére az új országgyűlés megválasztása előtt kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással négy évre választják meg. A köztársasági elnök közvetlen választásának részletes szabályairól az 1989. évi XXXV. törvény rendelkezett, amely november 1-jén lépett hatályba.

Az idézett politikai megállapodásról két aláírás (SZDSZ, FIDESZ) hiányzott, éppen az államfő választására vonatkozó „kompromisszumos” megoldás miatt. Az alá nem írók országos népszavazást kezdeményeztek. Az országgyűlés – október 31-i – ülésén az állampolgári kezdeményezésre megfogalmazott négy kérdésben a népszavazást november 26-ra, a köztársasági elnök közvetlen választásáról (és a köztársaság címeréről) szóló népszavazást pedig 1990. január 7-re tűzte ki.⁵ A magyar közjogtörténet első országos népszavazása 1989. november 26-án érvényes és eredményes volt, azon a választópolgárok 58%-a vett részt. A „Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sora köztársasági elnök megválasztására?” kérdésre adott válaszok közül az igen szavazatok száma 2,151,926 (50,07%), a nem szavazatok száma 2,145,825 (49,93%) volt.

A minimális (6101 szavazatnyi) különbség a közvélemény megosztottságát és zavarodottságát bizonyította. A népszavazás eredményének ismeretében az országgyűlés visszavonta a köztársasági elnök január 7-i választásának kitzüzéséről szóló határozatát, és megállapította, hogy elnökválasztásra az országgyűlési választásokig nem kerülhet sor.⁶

Az Alkotmánybíróság 1/1990. (II. 12.) határozata szerint a népszavazás – amely nem a választás módjáról, hanem idejéről döntött – „nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az alkotmány 29/A. (1) bekezdését módosítsa” [1/1990. (II. 12.) AB-határozat]. Az országgyűlés 1990. március 1-jei ülésén feltűnően nagy szavazattöbbséggel, név szerinti szavazással, 309 igen szavazattal módosította az alkotmányt és az 1990. évi XVI. törvény a közvetlen választás mellett döntött.⁷

A köztársasági elnököt a választópolgárok – most már ellentétben az 1946. évi I. törvénycikkkel, fő szabályként – az általános és egyenlő választójog alapján közvetlenül és titkos szavazással négy évre választják. A törvény alapján a köztársasági elnököt első alkalommal az új országgyűlés alakuló ülésének napjától számított hat hónapon belül kellett volna megválasztani. Az első szabad parlamenti választások után megkötött *MDF-SZDSZ- megállapodás jelentős mértékben meghatározta az államfő választásának további sorsát*. A paktum, miután többször megállapította, hogy a korábbi országgyűlés eltért a háromol-

⁵ Az éles parlamenti vitát a népszavazás jogszerűségéről lásd: ON 5321.; továbbá 26/1989. (XI. 10.) OGY határozat.

⁶ 41/1989. (XII. 27.) OGY határozat a népszavazás eredményéről

⁷ A név szerinti szavazás végeredménye: 309 igen, 13 nem, 9 tartózkodás. Lásd: ON 6719.

dalú megállapodásoktól, 2/b. pontjában a következőket mondja: „...az 1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa.”⁸ Ezt közjogilag az 1990. évi XL. törvény végezte el: a köztársasági elnököt az országgyűlés ötévi időtartamra választja meg. Az MSZP a paktum ellen tiltakozva népszavazást kezdeményezett a közvetlen köztársaságielnök-választás érdekében. Az 1990. július 29-én megtartott országos népszavazáson a választásra jogosultak 13,91 százaléka vett részt, így a népszavazás érvénytelen volt. Figyelemre méltó tény, hogy a politikai apátia idején megtartott népszavazáson közel egymillió választópolgár szavazott igennel a „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?” kérdésre.⁹ A népszavazás után szinte azonnal lezárult az államfői intézmény ideiglenességének korszaka. Az országgyűlés ünnepi ülésén, 1990. augusztus 3-án titkos szavazással 295 igen szavazattal, 13 ellenében köztársasági elnökké választotta Göncz Árpádot.¹⁰

Tíz hónapon belül közel tíz fontos alkotmányos aktus érintette a köztársaságielnöki-intézményt: két politikai megállapodás, három alkotmánymódosítás, két országos népszavazás és ugyanennyi alkotmánybíróválasztás.

2. A választási rend örökletessége

Az államfő kialakult és rögzült választási rendjét számos kitűnő tanulmány értékelte.¹¹ Itt és most az 1946. évi I. törvény, az 1990. évi XL. törvény és a 2011-es Alaptörvény szerint megállapított eredeti alkotmányos szövegeket párhuzamosan közöljük tanulságként, rövid kommentárral.

Az alapokat az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról teremtette meg:

(2) A köztársaság élén elnök áll. A köztársasági elnököt a Nemzetgyűlés négy évre választja.

3. § Köztársasági elnökké minden magyar állampolgár megválasztható, aki harmincötödik életévét betöltötte és akinek nemzetgyűlési képviselői választójogosultsága van.

⁸ A paktum szövegét lásd: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, Ökonómia Alapítvány-Economix Rt., 1991. 428-429.

⁹ A 63/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a népszavazás eredményéről.

¹⁰ Az Országgyűlés ünnepi ülésének jegyzőkönyve 1990. augusztus 3-án. Lásd: ON 2198-2203.; A 64/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról.

¹¹ Az első lábjegyzetben hivatkozott szerzőkön kívül lásd még: ÁCS Nándor, ÁDÁM Antal, BRAGYOVA András, DEZSŐ Márta, KILÉNYI Géza, POKOL Béla, SÁRI János, SCHMIDT Péter, SÜKÖSD Ferenc, SZENPÉTERI NAGY Richard írásait a SOLTÉSZ István szerkesztette tematikus bibliográfiában.

4. § (1) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez a Nemzetgyűlés legalább ötven tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést a Nemzetgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. A Nemzetgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.
- (2) Ha a szükséges ajánlást csak egy jelölt nyerte el, ez a Nemzetgyűlés tagjai legalább kétharmad részének jelenlétében közfelkiáltással köztársasági elnökké választható. Egyébként a választás titkos szavazás útján történik. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a Nemzetgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazatát elnyeri.
- (3) Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyeri el, az (1) bekezdésnek megfelelő új ajánlás alapján újból szavazást kell tartani. A második szavazás alapján való megválasztáshoz ugyancsak a Nemzetgyűlés összes tagjai legalább kétharmad részének szavazata szükséges.
- (4) Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki - tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára - a szavazatok többségét elnyerte.
- (5) A szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni.
5. § Egymásután két ízben köztársasági elnökké senkit sem lehet megválasztani.

Az 1946-os törvény egyik legfőbb feladata volt a párizsi béketárgyalások előtt az ideiglenesség korszakának lezárása, ezért olyan megoldást hozott, amelynek indokolása szerint a cél az volt, hogy „a választás legfeljebb három szavazással, legfeljebb három egymásra következő nap alatt, minden körülmények között eredményesen befejeztessék.” Ezt a célt szolgálta a közfelkiáltás intézménye (mindkét akkori köztársasági elnököt így választották meg!) és a relatív többség lehetősége a döntéshozatali lánc végén. Az indokolás szerint: „a harmadik szavazáskor már el kell ejteni a minősített többség követelményét, nehogy a választás végképp megghiúsuljon.”¹²

¹² 1946. évi törvénycikkek (jegyzetekkel ellátták dr. VINCENTI Gusztáv–dr. GÁL László).

Az 1990. évi XL. törvény szerint megállapított alkotmányszöveg a következő:

- 29/A. § (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.
- (2) Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte.
 - (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.
- 29/B. § (1) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az Országgyűlés legalább ötven tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Az Országgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.
- (2) Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a képviselők kétharmadának szavazatát elnyeri.
 - (3) Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyerte el, az (1) bekezdésnek megfelelő új ajánlás alapján újból szavazást kell tartani. A második szavazás alapján való megválasztáshoz ugyancsak a képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
 - (4) Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki - tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára - a szavazatok többségét elnyerte.
 - (5) A szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni.
- 29/C. § (1) A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártá előtt legalább 30 nappal, ha pedig a megbízatás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított 30 napon belül kell megválasztani.
- (2) Az elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki.
- 29/D. § A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a

kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.¹³

A változás fő iránya, a megbízási idő négy év helyett (ez még 1989-ben is megmaradt.) öt év, a közfelkiáltás intézményét elhagyták. Az 1946. évi I. törvény pontosabb volt annyiban, hogy minden magyar állampolgár közül engedett választani államfőt. Ezt a pontosítást a 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvény végezte el [29/A. § (2) bekezdés]. A 2011-ben elfogadott, ma hatályos Alaptörvény szövege az alábbi:

10. cikk

- (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.
- (2) Köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte.
- (3) A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.

11. cikk

- (1) A köztársasági elnököt a korábbi köztársasági elnök megbízási idejének lejártától legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal, ha pedig a megbízási idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani. A köztársasági elnök választását az Országgyűlés elnöke tűzi ki. Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja.
- (2) A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökéhez a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Minden országgyűlési képviselő egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.
- (3) Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta.
- (4) Ha az első szavazás eredménytelen volt, második szavazást kell tartani. A második szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott jelöltnél lehet szavazni. Ha az első szavazáskor az első helyen szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták. Ha az első szavazáskor csak a második

¹³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Egységes szöveg, *Magyar Közlöny*, 1990. augusztus 24. 84. szám.

helyen áll elő szavazategyenlőség, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani.

- (5) A szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell fejezni.
- (6) A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártakor, a megbízatás idő előtti megszűnése esetén a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba, hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.¹⁴

Az Alaptörvény látszólag nagyot változtat, mivel a három szavazatos modellt két fordulósá és kétnaposná egyszerűsíti. Az valóban lényeges változások irányának tekinthető, hogy a jelölés rendje átalakul, csak egyszeri jelölés van, s a jelölés érvényességéhez ötven képviselő helyett, a képviselők egyötödének írásbeli ajánlása szükséges (ez 386 fős parlament esetében 77 képviselőt, 200 fős parlamentre modellezve 40 képviselőt jelent). A kvórumok előírásakor a demokriatikusnak tekintett parlamenti jogokban mindig figyelnek, nem csak a hatékonyságra, hanem az ellenzéki jogokra is. Minél közelebb vannak a csengőszámok a frakcióalakításhoz, vagy a konkrét frakciójogokhoz, annál jobban biztosítják az ellenzék jogait. Az alkotmánynak korábban nem mindenben megfelelő gyakorlatot szentesítette az az eljárási szabály, hogy az új köztársasági elnököt a megbízatási idő lejárta előtt legfeljebb hatvan nappal kell megválasztani.

E változások ellenére véleményem szerint az Alaptörvény a lényegét nem érinti, a döntéshozatal végén ottmaradt az 1946 óta jól ismert tétel, miszerint: „... a köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta”. Ezt a relatív többséges szabályt a nemzetközi összehasonlítás alapján is kuriózumnak tarthatjuk. Az alkotmányosság klasszikus alapelvei és a legitimitáció szempontjából komoly aggályokat vet fel, lehetővé teszi, hogy a parlamenti kormánytöbbség adja az államfői tisztséget, sőt értelmezhető úgy is, hogy három képviselő (a házelnök + két honatya) legitimálhatja a köztársasági elnököt. A relatív többséges szabályt próbálták enyhébb változatban is értelmezni, bekapcsolva az értelmezésbe az alkotmánynak az országgyűlés határozatképességére vonatkozó tételét. E nézet szerint lehet úgy is értelmezni a rendelkezést, hogy az alkotmányozó hatalom nem alkotott

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Magyar Közlöny, 2011. évi 43. szám

speciális határozatképességi szabályt a köztársasági elnök választásának harmadik fordulójára.¹⁵

Az 1995-1998 között alkotmányozási kísérlet egyik féleredménye volt a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) Ogy. határozat. Ez a határozat a határozatképességhez közeli többségi elvvel oldotta volna meg az ügyet: a harmadik és a további fordulókhöz az összes képviselő több mint felének szavazatát kívánta volna meg.¹⁶

A köztársasági elnökválasztás eljárási rendjéről alkotott házbizottsági állásfoglalás (1998. november 26., többször megerősítve) 9. pontja szerint a harmadik fordulóban a *lex specialis* szabály él, a szavazatok többségének elnyerése szükséges, tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára.¹⁷ A történelmi szerencse az, hogy az eddigi választásokon egyetlen eredmény sem csúszott a határozatképességi mutató alá. Miután az országgyűlés vonatkozó határozata felett semmilyen választási bírósági kontroll nincs, az esetleges jogvitát, ezáltal a legitimitációt nehéz lenne alkotmányosan eldönteni.

Az Alaptörvény annak ellenére továbbviszi az 1946-os örökséget, hogy – az 1989-90-es megoldással ellentétben – semmiféle jogfolytonosságot nem vállal fel az 1946-os törvénnyel, sőt éppen ellenkezőleg, a Nemzeti hitvallás történelmi narratívájában az 1944. március 19-e és 1990. május 2-a közötti időszakot az állami önrendelkezés, az alkotmányos rend és a demokrácia nézőpontjából irrelevánsnak tekinti. Fokozza az értelmezési zavarokat, hogy az első alkotmánymódosítással az Alaptörvény részévé tett Átmeneti rendelkezések 2/a. pontja a volt állampárt felelősségét állapítja meg a II. világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő fölszámolásáért.

Megítélésem szerint az Alaptörvény azt vitte tovább (a választási rendet), amin feltétlenül változtatni kellett volna, és azt zavarta össze, amiben az 1946-os törvény koherens volt. Nevezetesen a parlamentáris köztársaság állam és kormányformáját.¹⁸ Az idézett és bizonyos értelemben anakronisztikusan megőrzött 1946-os alkotmányos rend alapján, 1990-2012 között hat köztársasági elnökválasztást tartottak a Tisztelt Házban.

¹⁵ CSINK i.m. 83-84., KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök. In: JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I. kötet*. Budapest, Századvég, 2009. 987-991.

¹⁶ SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1-2 kötet*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998. 973-996.

¹⁷ HÁZINÉ VARGA Mária (szerk.): *Az Országgyűlés Házsabálya 2010-2014. Első kiadás*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2010. 257-262.

¹⁸ KUKORELLI István: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és mai üzenete. In: KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég, 2006. 32-38.

3. Az államfőválasztások Magyarországon 1990-2012 között¹⁹

A köztársasági elnökök választása 1990–2012

Megnevezés		1990	1995		2000
Jelölt(ek)		Dr. Göncz Árpád	Dr. Göncz Árpád	Dr. Mádl Ferenc	Dr. Mádl Ferenc
I. forduló		érvényes és eredményes	érvényes és eredményes		érvényes és eredménytelen
napja		augusztus 3.	június 19.		június 5.
eredménye	igen	295	259	76	251
	nem	13	-	-	105
	érvénytelen	2	14		7
II. forduló		-	-	-	érvényes és eredménytelen
napja		-	-	-	június 6.
eredménye	igen	-	-	-	238
	nem				103
	érvénytelen				14
III. forduló		-	-	-	érvényes és eredményes
napja		-	-	-	június 6.
eredménye	igen	-	-	-	243
	nem				96
	érvénytelen				12
Köztársasági elnök		Dr. Göncz Árpád	Dr. Göncz Árpád		Dr. Mádl Ferenc
Esküdtétel időpontja		augusztus 3.	június 19.	-	június 6.
Megbízatás kezdete		augusztus 3.	aug. 3.	-	augusztus 4.

¹⁹ A táblázat a parlamenti honlapon közzétett táblázat egyszerűsített változata. (www.parlament.hu/aktual/kozt_elnok2012/kozt_elnok_valasztas_menete_120424.htm)

2005		2010		2012
Dr. Szili Katalin	Dr. Sólyom László	Dr. Schmitt Pál	Dr. Balogh András	Dr. Áder János
érvényes és eredménytelen		érvényes és eredményes		érvényes és eredményes
június 6.		június 29.		május 2.
183	13	263	59	262
-	-	-	-	40
3		44		3
érvényes és eredménytelen		-	-	
június 7.		-	-	
178	185	-	-	
-	-			
2				
érvényes és eredményes		-	-	-
június 7.		-	-	
182	185	-	-	
-	-			
1				
Dr. Sólyom László		Dr. Schmitt Pál		Dr. Áder János
-	június 7.	június 29.	-	május 2.
-	augusztus 5.	aug. 6.	-	május 10.

A táblázat értékelése alapján látható, hogy a hatból három esetben egy jelölt, ugyancsak három alkalommal két jelölt közül lehetett választani. Négy esetben, függetlenül a jelöltek számától, az első forduló érvényes és eredményes volt, a parlament a nagy kétharmaddal legitímálta az államfő intézményét. 2000-ben és különösen 2005-ben a harmadik forduló kisebb többsége adta a legitimációt, az eredmény ekkor sem volt alacsonyabb a határozatképességi mutatónál.

A választásokkal kapcsolatosan az alábbi megjegyzéseket tenném: a választások eredményét az országgyűlés elnöke jelenti be a plénumon, ezzel egyben kihirdeti az országgyűlés határozatát és gondoskodik annak a Magyar Közlönyben való közzétételéről. A lakonikus országgyűlési határozatok a megválasztás tényét, a megbízatás kezdetét és néha a megbízatási időt rögzítik, a választás eredményét nem közlik.²⁰

A táblázatból látható, hogy az országgyűlés rugalmasan értelmezte a harminc napos előzetes alkotmányos határidőt, s az új elnököket – valószínű biztonszági és kényelmi szempontokból – rendre jóval előtte választotta meg.

A választások legitimációja nézőpontjából a legnagyobb problémát az jelenti, hogy ebben az alkotmányos választási modellben semmilyen alkotmányos kontroll nincs a választási eredmény tisztasága felett. A 2005-ös államfő választáskor ezek az alkotmányos problémák világosan előjöttek. A 9/2008. (I.31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök megválasztásáról szóló 55/2005 (VI. 7.) OGY. határozat ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt - hatáskörének hiányára hivatkozva - visszautasította. Elutasította továbbá azt az indítványi kérelmet is, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy nincs jogorvoslat a köztársasági elnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozat, pontosabban annak eredménye ellen. Ez utóbbit, mint korábban jeleztem, az országgyűlési határozat – szerintem alkotmányjogilag vitathatóan – nem tartalmazza. Alapvetően más lenne a helyzet a jogorvoslat szempontjából, ha a választási eredményeket tartalmazó választási bizottsági döntésekhez hasonlóan a határozatok normatív tartalmúak lennének.

4. Mi lehet az üdvözítő megoldás?

Régi történelmi vita ez és megosztott benne a közjogtudomány is. Igazi értékvitáról van szó, amelyben általában az elitisták, a liberálisok, a tradicionális parlamentarizmus védők a parlamenti választás, a részvételi demokrácia hívei, a populisták, a népbarátok a közvetlen választás mellett érvelnek.

²⁰ 64/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról, 74/1995. (VI. 22.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról, 51/2000. (VI. 6.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról, 55/2005. (VI. 7.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról,

Megoszlik a párttérkép is, tanulságos, hogy Magyarországon az 1989-90-ben újonnan belépő rendszerváltó pártok (MDF, SZDSZ, FIDESZ) ragaszkodtak leginkább a közvetett választáshoz, a történelmi pártok (FKGP, KDNP, MSZP) a közvetlen választás hívei voltak. Valószínű történelmi véletlen, hogy a hat eddig megválasztott államfő, személyi támogatottságát tekintve, kivétel nélkül a közvetett választást valló pártok jelöltje volt.

A megoldást keresve, mit üzen a történelem és a nemzetközi összehasonlítás? Ami a történelmi trendet illeti, a huszadik század első feléhez viszonyítva, feljövőben van a közvetlen elnökválasztás a parlamentáris köztársaságokban. 2012-ben Csehország is áttért a közvetlen választásra.

Az Európai Unió huszonzét tagállamára szorítkozva (hét monarchia, húsz köztársaság), a húsz köztársaságban tizenkettő a közvetlen, nyolc a különféle közvetett választási mód és csak két államban hasonlatos az egykamarás magyar megoldáshoz egyáltalán közelítő választási mód. Ám még a legközelebb álló lett modellben is tisztább a kép, ahol a száz tagú parlamentben legalább ötvenegy szavazattal egy fordulóban titkosan dönteni kell az államfőről.²¹

A közvetlen választás elterjedése és az új alkotmányfejlődési trendek árnyalják a közvetlen választással szembeni legsúlyosabb ellenérvet, miszerint a parlamentarizmus történelmi lényegébe nem illik más, közvetlenül választott szerv, a „versengő” legitimáció. Azt gondolom, hogy a parlamentarizmus történelmi lényege, a bizalmi sáv, a végrehajtó hatalom felelőssége, amelyről az alkotmányok fokozatosan leválasztják az államfőket. Nem az ellenjegyzéses jogkörök elapadásának egyébként veszélyes tendenciájával értek egyet, hanem azzal, hogy az államfői funkció jellegével, rendeltetésével (például kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) sokkal jobban összefér a közvetlen legitimáció, mint a közvetett. Az államfő nemzeti intézmény, az Alkotmánybíróság értelmezéseiben a végrehajtó hatalmon kívül és felül áll, ebből következően a nézetem az, hogy ne a völgy adjon legitimációt a hegynek.

Számos publikációban olvasható ellenérv, hogy a közvetlen választás a szakszabványrendszer szerint működik, az ilyen elnök egyre több hatáskört követel magának, a modell a prezidencializmus irányába mozdulhat el. A valóságra ez egyáltalán nem jellemző az alkotmányos demokráciában. (a diktatúrák megítélése más kérdés) Az intézmény hatásköre és választási módja között kétségtelenül van összefüggés, ám ezek jól különválasztható és különválasztandó kérdések. Az államfőnek a parlamentáris kormányzati rendszerben való hatásköri elhelyezése az alkotmányozó hatalom feladata, s az alkotmányőr államfő hatáskörét nem lépheti túl.

45/2010. (VI. 29.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról, 38/2012. (V. 2.) OGY határozat a köztársasági elnök választásáról.

²¹ CSINK i.m. 94., TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 569. (Lett Alkotmány 35-36. cikk.)

A következő vitakérdés, hogy vajon melyik választási mód pártosít jobban? Állást tudunk-e foglalni határozottan a pártfüggőség nagyságrendje alapján valamelyik választási mód mellett? A közvetlen választást ellenzők szerint az ilyen választás szembemegy az intézmény jellegével, megsérül annak pártok feletti, semleges karaktere. E nézet szerint a közvetlen választás éles kampánnyal jár, az elnök politikai programot hirdet, s ez nem kedvez a parlamenti rendszer stabilitásának. Kétségtelenül voltak, s lehetnek ilyen államfő választások is, de az utóbbi időben a köztársasági elnöki kampányok (lásd pl. francia, lengyel) láthatóan eltérnek a parlamenti választások metodikájától.

Nézetem szerint a közvetlen választás nagyobb nyilvánosságot teremt, jobban méri a jelöltek alkalmasságát. Attól tartok, hogy a belső pártalkuk – nem függetlenül az adott párt jellegétől és felépítésétől – jobban foglyul ejthetik az államfőket, „a minden magyar, német, amerikai, francia... polgár elnöke kívánok lenni” ünnepi fogadalom pillanatában és azt követően is. Jellemzően pártkatonaként viszonyul hozzájuk a közvélemény. A közvetlen választás, bár döntően a pártpluralizmusra épül, mégsem kizárólag arra alapozza ezt a nemzeti intézményt.

Az értékvitában demagógiának is minősíthető gyengébb érvek a közvetlen elnökválasztás mellett, hogy

- ez a módszer demokratikusabb (ez demokráciafelfogás kérdése),
- a nép ezt akarja (lásd felmérések, népszavazási kezdeményezések),
- ez a választási mód közjogilag nagyobb legitimitációt ad.

A válasz itt sem hit kérdése, a magyar megoldás a harmadik forduló miatt a legitimitáció nézőpontjából több mint vitatható.

A közvetlen választás, jól tudom, komplex alkotmányjogi kérdés és jóval bonyolultabb, mint a parlament általi, gyors többségi legitimitáció. Az 1946-os modell fennmaradásának több mélyebb oka is lehet a direkt politikai összefüggések mellett. Történelmünkben nincs nagy hagyománya a köztársasági eszmének és a közvetlen választásnak.²² Hagyománya van viszont annak, hogy a parlamenttől ered minden legitimitáció, amely szokatlanul nagy parlamenti túlhatalmat jelent egy, a hatalommegosztásra épülő, modern demokráciában. Ez a többségi elvet valló nézet a 2010-14-es parlamenti ciklusban, a kétharmad birtokában érezhetően megerősödött és jellemzi az Alaptörvény több intézményét is. Egybecseng vele az államfő választási módja is.

A történelmi alkotmányhoz való visszatérés idején sokan abból indulnak ki, hogy ugyanolyan elnök kell, mint amilyen a király a parlamenti rendszerekben. Megjegyzem, Magyarországon parlamentáris monarchiában legfeljebb két királyunk és egy kormányzónk volt.

²² PÓLÓSKAI Ferenc: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, Cégér Kiadó, 1994.

Személy szerint demokrácia deficitnek tartom, hogy a választópolgárok sohasem dönthettek erről a kérdéstről. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat és a 2011-es Alaptörvény után pedig kizárt a népszavazás kezdeményezése ebben a kérdésben. A köztársasági elnök közvetlen választásáról több sikertelen népszavazás is volt, az elsőt az FKGP kezdeményezte. Az országgyűlés éles vitát követően megtagadta a népszavazás kiírását, 1995. május 16-án.²³ Hasonló a helyzet a Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom 1999-es népszavazási kezdeményezésekor, amelyet az Országos Választási Bizottság hitelesített. Az OVB 10/1999. (IV. 14.) határozatát bírálta felül az AB már idézett 25/1999. (VII. 7.) határozata. A közvetlen elnökválasztásra irányuló népszavazási kezdeményezések időszakában látványosan felélénkült az ezzel foglalkozó politikai publicisztika is, ami azt jelzi, hogy változatlanul nagy a közvélemény megosztottsága a kérdésben.²⁴ A kezdeményezők a népszavazási tilalom ismeretében, országos népi kezdeményezést is elindítottak a közvetlen elnökválasztásról, ezt az OVB és az Alkotmánybíróság 2010-ben elengedte. Az Alaptörvény már nem ismeri az országos népi kezdeményezést, így ez az alkotmányos lehetőség is „befalazódott”.²⁵

Az érvek, ellenérvek mérlegén számomra a mérleg nyelve huszonöt éve változatlanul a közvetlen választás felé billen, bár nem ellenzem a köztes, például a kétkamarás megoldásokat sem.²⁶ Az államfő legfőbb funkcióihoz (a többség korlátozása, válságkezelő szerep, kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) nagy legitimációs munícióra van szükség. Csak ennek birtokában lehet elfogadott „közvetítő”, „hidverő”, „horgonyember”, „a nemzet első polgára”.

Alkotmányos felfogásom szerint az államfő kicsit olyan, mint a nemzeti felségjelvények, s tudjuk, hogy a felségjelvényeket a nép legitímálta történelmileg. Történelmi hagyományaink körébe tartozik az is, hogy a népnek szabad uralkodóválasztási joga volt, a koronázás a nép jelenlétében és megkérdezésével történt.²⁷ Jogos a kérdés, ki volt akkor a nemzet és a nép? Kérdésem az, ki ma?

²³ 25/1995. (V. 10.) AB végzés, 54/1995. (V. 26.) OGY határozat

²⁴ SOLTÉSZ i.m. 1336-1343.

²⁵ 161/2010. (IX. 8.) AB határozat

²⁶ SZENTPÉTERI NAGY Richard: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: HOLLÓ i.m. 97-144., DEZSŐ Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011. 56-61.

²⁷ BEKE-MARTOS Judit: *Állami legitimációs eljárások és államfői jogkör 1867-1918 között.* PhD dolgozat, Budapest. Kézirat, 2011.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELELŐSSÉGÉRŐL

PETRÉTEI József
egyetemi tanár (PTE ÁJK)

Bevezetés

Az Alaptörvény a 13. cikk (2) bekezdésében az államfő alkotmányjogi felelősségének sajátos szabályozását fogalmazza meg.¹ Eszerint „[a]z Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást”. Az e rendelkezés érvényesíthetősége érdekében kialakított, a *köztársasági elnök alkotmány- és törvénysértésének szankcionálására* szolgáló önálló alkotmányjogi eljárás a tisztség betöltésének megszüntetését eredményezheti. A szabályozás nagyrészt megfelel az európai parlamentáris köztársaságokban alkalmazott megoldásoknak, még akkor is, ha egyes országok alkotmányai eltérést mutatnak a felelősség tartalmában (ami lehet pl. a feladatellátás,² a hazaárulás és az alkotmánysértés,³ az esküszegés,⁴ az alaptörvény vagy más szövetségi törvény szándékos megsértése,⁵ avagy kifogásolható magatartás⁶ esetén fennálló felelősség), az eljárás kezdeményezésében és a felelőségre vonást lefolytató szervekben (pl. parlamenti bíróság, legfelső bíróság, alkotmánybíróság, népszavazás útján történő visszahívás),⁷ mert mindegyik *célja*

¹ Lásd erről CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közöny* 2012. 7-8. szám 277-287.

² Osztrák alkotmány 68. cikk (1) bekezdés

³ Olasz alkotmány 90. cikk (1) bekezdés; görög alkotmány 49. cikk (1) bekezdés

⁴ A litván alkotmány [86. cikk] az esküszegést tartalmazza a súlyos alkotmánysértés és a bűncselekmény mellett. 2004-ben Rolandas Paksas államfőt esküszegés címén mozdították el tisztségéből.

⁵ Német alaptörvény 61. cikk (1) bekezdés

⁶ Ír alkotmány 12. cikk 10.1

⁷ Vö. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. és CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai*

az államfő tisztségéből történő elmozdítása, amiben a parlamenteknek komoly szerepe van.⁸

1. A köztársasági elnök felelősségének szabályozása

1989-ben az államfői intézmény kialakításakor a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó szabályozásnál az 1946. évi I. törvénycikk megoldását vették alapul:⁹ eszerint a tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők együtöde indítványozhatta a felelősségre vonást, de az eljárás elindításához a képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség.¹⁰ A cselekmény elbírálását az Országgyűlés saját tagjai közül választott tizenkét főből álló Ítélező Tanácsra bízta.¹¹ Az ekkor megállapított rendelkezéseket azonban utóbb *többször is módosították*. Az első módosítás igen rövid ideig – 1990. március 12-étől június 24-éig – volt hatályban: a felelősségre vonási eljárást a hét tagból álló Ítélező Tanács folytatta volna le. Az Ítélező Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, három-három tagját pedig az Országgyűlés az illetékes bizottságának a javaslatára az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság bírói közül választhatta volna.¹² Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvénnyel megállapított szabályozás a cselekmény elbírálását és az esetleges tisztségtől való megfosztást az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta.¹³

kormányformák rendszertana. Budapest, HVG-ORAC, 2007. CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008. 141-144.

⁸ Vö. KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás* 1994/11. 645.

⁹ Az 1946. évi I. törvénycikk 16. § (2) bekezdése szerint „Ha a köztársasági elnök az alkotmányt vagy a törvényt megszegi, a Nemzetgyűlés öt – legalább százötven tag írásbeli indítványa alapján – összes tagjai legalább kétharmad részének jelenlétében és a jelenlevők legalább kétharmad részének szavazatával felelősségre vonhatja. A bíraskodás a Nemzetgyűlés tagjaiból az 1848: III. törvénycikk 34. §-ának megfelelő alkalmazásával alakított bíróság joga.”

¹⁰ A kialakított felelősségi konstrukciót Ádám Antal úgy értékelte, hogy „a köztársasági elnök jogi felelősségének ez a széles terjedelme és felelősségre vonásának részletező alkotmányi szabályozása túlzott bizalmatlanságot fejez ki az államfővel szemben és inkonzisztens az államfő önálló hatalmi pozíciójával.” ÁDÁM Antal: A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1991/11. 965.

¹¹ Vö. az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ával.

¹² Ha az Ítélező Tanács az eljárás eredményeként a törvényt sértés tényét megállapította volna, az Országgyűlés az elnök tisztségétől való megfosztása tárgyában országos szavazást tűzhetett ki, mert ebben az időszakban a köztársasági elnököt a nép közvetlenül választhatta meg, és így a megbízatásának megszűnéséről is a választópolgárok dönthettek. PACZOLAY Péter: A köztársasági elnök. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 238.

¹³ Vö. az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XL. törvény 22. §-ával.

Az új Alaptörvénynek a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó rendelkezése a korábbi szabályozáshoz képest a közjogi felelősséggel összefüggésben – a büntetőjogi felelősség átalakításának kivételével¹⁴ – nem tartalmaz lényeges változást. Az államfő felelősségét és felelősségre vonási eljárását továbbra is elsődlegesen az Alaptörvény regulálja. Az alaptörvényi szabályozás mellett az eljárásra vonatkozóan fontos előírásokat tartalmaz az *Országgyűlés Hárszabálya*¹⁵ és az *Alkotmánybíróságról szóló törvény*,¹⁶ amelyek a felelősségre vonás lefolytatásáról rendelkeznek. E jogforrásokon túlmenően meg kell még említeni az *Alkotmánybíróság* e tárgyban hozott *korábbi határozatait*, amelyek az új Alaptörvény mellett továbbra is irányadók. A testület ugyanis kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. (...) Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is.”¹⁷

¹⁴ A korábbi szabályozáshoz képest a közjogi és a büntetőjogi felelősségre vonás világosabban válik el egymástól. A büntetőjogi felelősségre vonást a magyar Alaptörvény – a korábbi szabályozástól részben eltérően – elválasztja a közjogi felelősségre vonástól. Vagyis az Alkotmánybíróság csak a szándékos alaptörvény- vagy törvénysértést állapítja meg, és ha a tisztségétől az államfőt megfosztotta, akkor kerülhet sor büntetőeljárás megindítására. A közjogi felelősség felvetését azonban szándékos bűncselekmény elkövetése is megalapozhatja.

¹⁵ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes hárszabályi rendelkezésekről (a továbbiakban Hsz.) 133. §

¹⁶ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban Abtv.) 35. §

¹⁷ Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat. Magyar Közlöny 2012. évi 57. szám 9739 és köv.

2. Az alkotmányjogi felelősségről

Az *alkotmányjogi felelősség az alkotmány által szabályozott felelősség*, illetőleg felelősségre vonási eljárás, amit maga az alaptörvény állapít meg, szabályozva a felelősség jellegét, a felelősségre vonást, és a felelősség megállapítása következtében az alkalmazható jogkövetkezményeket, vagyis kifejezetten rögzíti a felelősség fennállását, ennek érvényesítési módját, és az alkalmazandó szankciókat.¹⁸ Az *alkotmányjogi felelősség* – mint az alaptörvény által megállapított felelősség – *sajátossága*, hogy *jogi felelősség, függetlenül* attól, hogy ennek megállapításához *mi adja az alapot: a politikáért viselt felelősség, vagy valamely* – az alkotmány által meghatározott – *jogsértés*. A politikai felelősség a legkülönbözőbb indokokkal megalapozható, tehát ilyen értelemben nem függ semmilyen jogi tényállástól.¹⁹ Ami a jogi szabályozás tényállásától függ, az már jogi felelősségi forma, függetlenül a tényállás jellegétől.

Az alkotmányjogi felelősségnek *alapvetően két esete* lehetséges. Az *egyik*, ha az *alkotmány olyan politikai felelősséget rögzít*, aminek lényegét, formáját, eljárását, eszközeit, következményeit stb. megállapítva lehetővé teszi az érvényesítését.²⁰ Ez a felelősség a *tág értelemben felfogott politikai felelősségtől* annyiban különbözik – és lesz más, illetőleg több mint az egyébként fennálló politikai felelősség – amennyiben a politikai felelősségnek *alkotmányjogi relevanciái* vannak, vagyis ezt az alkotmány – mint jogi norma – állapítja meg.²¹ Ilyennek tekinthető a Kormány és tagjai Országgyűlés irányában fennálló felelőssége. Az alkotmányjogi felelősség másik esete, ha ennek *tartalma nem politikai*,²² ha-

¹⁸ CHRONOWSKI – PETRÉTEI: i.m. 282.

¹⁹ Az ilyen értelemben felfogott politikai felelősség a felelősség általános fogalmához közelít. „Bármely alany felelőssége bizonyos magatartáshoz, tehát tevékenységhez, tartózkodáshoz, mulasztáshoz vagy eseményhez, eredményhez illetve ezek hiányához okozatosan kapcsolódó hátrány (esetleg előny) önkéntes vagy kényszerített ismeretét, vállalását és viselését jelenti.” ÁDÁM Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 98.

²⁰ Egyet lehet érteni Kilényi Géza véleményével abban, hogy a politikai felelősség – amelynek az a lényege, hogy aki nem végzi megfelelően a dolgát, annak számolnia kell közmegegyezésére kiható hátrányos következményekkel – alapvetően nem jogi kategória. Vö. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. Megjegyzendő azonban, hogy ha a politikai felelősség érvényesítéséhez az alkotmány jogi eszközöket (pl. interpellációs jogot) biztosít és jogkövetkezményt kapcsol (pl. a megbízatás megszűnését), akkor a felelősség – politikai tartalma ellenére – jogi felelősségként fogható fel.

²¹ Ebben az esetben az alkotmányjogi felelősség tartalma politikai jellegű, ami azt eredményezi, hogy az adott magatartás következményeinek viseléséért való kötelezettség nem csak a politikai elvárásokhoz, hanem az alkotmányi előírásokhoz is igazodik, és nem csak a politikai felelősség sajátosságainak megfelelően, hanem az alkotmányjogi előírások szerint is érvényesíthető. Vö. CHRONOWSKI – PETRÉTEI: i.m. 284.

²² Megjegyzendő azonban, hogy a jogi értékelés hatást gyakorol a politikai értékelésre is, így a jogi elmarasztalás (és szankcióviselés) politikai rosszallást (helytelenítést, kifogásolást) is kivált.

nem kifejezetten (köz)jogi²³ jellegű. Ez utóbbiba sorolható a köztársasági elnök Alaptörvényben szabályozott közjogi felelőssége.

2.1. A köztársasági elnök politikai felelőssége

A köztársasági elnöknek *nincs az Országgyűléssel szemben* olyan politikai felelőssége, aminek az érvényesítését a parlamenti kontroll jogi eszközei lehetővé tennék.²⁴ A parlamenti politikai felelősség hiánya nemcsak a köztársasági elnök sérthetetlenségét kinyilvánító alaptörvényi rendelkezésből vezethető le²⁵ – már csak azért sem, mert ennek tartalma ezen túlmutat – hanem abból is, hogy az Alaptörvény nem mondja ki az államfő felelősségét a parlamenttel szemben – mint a Kormány és a kormánytagok esetében²⁶ – és nem is biztosít az Országgyűlés számára olyan kontrolljogokat – a parlamenti politikai felelősségre vonás eszközeiként²⁷ – a köztársasági elnökkel szemben, amelyeket a Kormány (és tagjai) esetében rögzít.²⁸ Az államfő nem kötelezhető, hogy az Országgyűlésben jelen legyen, a parlament előtt *nem beszámoltatható, nem interpellálható, kérdés, azonnali kérdés sem intézhető* hozzá, az Országgyűlés politikai okból *nem is dönthet a menesztéséről*, mint a Kormány esetében. Ugyanakkor *pontatlan az az állítás*, hogy a köztársasági elnöknek egyáltalán *nincs politikai felelőssége*.²⁹

²³ Ezt a jogi felelősséget szokás közjogi felelősségnek is nevezni, elhatárolva ezt a felelősségi alakzatot az egyes jogági felelősségi formáktól. Megjegyzendő azonban, hogy a közjogi felelősség sem igazán találó, lévén pl. a büntetőjog is a közjog egyik ága, ekként a büntetőjogi felelősség is közjoginak minősül.

²⁴ Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye szerint a köztársasági elnököt azonnali politikai felelősség nem terheli. Késleltetett politikai felelőssége azonban épp úgy fennáll, mint a képviselőké: ha az új összetételű Országgyűlés elégedetlen a tevékenységével, nem választja meg újból e tisztségre. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, illetve KILÉNYI: i.m. 641. Hasonlóan TORDAI Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 78.

²⁵ Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdés Az Alkotmánybíróság szerint „A köztársasági elnök személyének sérthetlensége elsősorban az elnök alkotmányjogi jogállásának része, politikai felelősségének hiányát és jogi felelősségének korlátozott voltát jelenti. (...)Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható.” 48/1991. (VII. 6.) AB határozat.

²⁶ Alaptörvény 15. cikk (1) és 18. cikk (4) bekezdés

²⁷ A parlamenti kontroll célját a parlamenti felelősség érvényesíthetősége adja: a parlamenti kontroll gyakorlása a Kormány parlamenti felelősségének mintegy ellenpárja, és a felelősség érvényesítésének eszközrendszere. Lásd részletesebben PETRÉTEI József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: BRAGYÓVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003. 332-336.

²⁸ Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés

²⁹ A politikai felelősség nyilvánvalóan mindenkivel szemben fennáll, aki politikailag értékelhető tevékenységet végez, mert számon kérhetők rajta az általa gyakorolt, képviselt, alakított stb.

A köztársasági elnök – mint adott tisztség betöltője – felelős a tevékenysége következményeiért, és ezt *politikailag* – mind a társadalom, mind bizonyos értelemben más állami szervek is – *számon kérhetik rajta*.³⁰ Az *Országgyűlésnek jogában áll, hogy bármely kérdést megvitasson*, így a köztársasági elnök személye vagy tevékenysége szintén parlamenti vita tárgya lehet. Nincs ugyanis sem alaptörvényi, sem törvényi, sem pedig olyan házsabályi előírás, ami megtiltaná az Országgyűlésnek, vagy megakadályozná abban, hogy a köztársasági elnök tevékenységéről vagy mulasztásáról kritikus vitát folytasson. Az sem zárható ki, hogy az államfő magatartását értékelve ezt az egyes képviselők, pártpolitikusok a parlamenten kívül is – pl. sajtónyilatkozatok, közlemények formájában – kifogásolják vagy helytelenítsék. A nyilvánosság esetében sem tiltható meg, hogy bíráló vélemények fogalmazódjanak meg, és a közvélemény rosszallását fejezze ki az elnöki tevékenységgel kapcsolatban.³¹ Félreértés volna ugyanis azt feltételezni, hogy a köztársasági elnök tisztsége a politikai vitákon kívül áll, és olyan szervnek minősülne, amivel szemben kritikát egyáltalán nem szabad kinyilvánítani. A köztársasági elnök esetében nem a monarcha sérthetlenségéről van szó. A kritika – beleértve a politikai bírálatot is – a demokráciában minden tisztségviselő esetében nemcsak megengedett, hanem adott esetben még szükséges is lehet.³² A köztársasági elnök tisztsége politikai tisztség, ennek gyakorlása politikai tevékenység is: jóllehet korlátozottan, de részt vesz a politikai folyamatokban, ezek alakításában és befolyásolásában, mert nem izolált – politikától mentes – térben tevékenykedik. Ennek következtében az államfő tág értelemben felfogott politikai felelősségének megállapításához nem szükséges a jogi szabályozás, mert *politikai felelőssége a jogi szabályozás hiányában is fennáll*, és politikai felelősségre vonása e nélkül is érvényesíthető, illetve a közvélemény által hangoztatott kifogások, rosszallások, elmarasztalások stb. formájában szankcionálható, mivel ezek – hatásukat tekintve – csökkentik az államfő elfogadottságát, tekintélyét, erkölcsi súlyát.³³ Természetesen a jogállamiság elvéből az alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége is következik, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, fel-

„politika” következményei, nevezetesen az, hogy bizonyos következmény vagy eredmény, illetve annak hiánya mennyiben felel meg az elvárásoknak.

³⁰ Vö. Martin NETTESHEIM: Amt und Stellung des Bundespräsidenten. In: Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. III. kötet. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005. 1046.

³¹ „A politikai élet nyilvánossága, a sajtó, a tömegkommunikáció olyan erőt képvisel, hogy az államfő felelősségre vonásának alkotmányi szabályozása, illetve annak alkalmazása feleslegessé válhat.” SARI JÁNOS: Államfői hatalom és felelősség. *Társadalmi Szemle* 1991/8-9. 47.

³² Vö. NETTESHEIM: i.m. 1046.

³³ A személyét érintő vagy a tisztsége gyakorlásával kapcsolatos erőteljes és tartós politikai kritikákra önkéntes lemondással is reagálhat, de ezek a kritikák a jogi felelősség szempontjából nem relevánsak.

adataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.³⁴ Ennek fényében az egyes alkotmányos szervek tisztségviselői jogilag arra vannak kötelezve, hogy a köztársasági elnök tisztséggyakorlására vonatkozó bírálattukban az államfő sajátos helyzetére tekintettel legyenek: a *köztársasági elnökre irányuló politikai kritikáknál* és támadásoknál a *mérséklet elve megkövetelt*, mert sajátos autoritását szem előtt kell tartani.³⁵ *Semmiképpen sem lehet* azonban a köztársasági elnökkel szemben a *politikai felelősséget a parlamenti kontroll-eszközökkel közvetlenül érvényesíteni*, és a tisztségéből csak a jogi felelősségre vonás alapján lehet elmozdítani.³⁶ Az államfői aktusok jogszerűsége azonban – ami szintén lehet politikai értékelés tárgya – nem ebben a körben ítélandó meg: a köztársasági elnök az Alaptörvényhez és a jogszabályokhoz van kötve,³⁷ és ennek az államfői tisztség gyakorlása során történő megsértéséért a köztársasági elnök jogilag felelősségre vonható.³⁸

2.2. A köztársasági elnök közjogi felelőssége

A köztársasági elnök közjogi felelősségét – az alaptörvényi szabályozás szerint – két eset alapozza meg, ami egyúttal lehetőséget is ad a felelősségre vonási eljárás megindítására. Az egyik eset az *Alaptörvénynek* vagy *tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvénynek a szándékos megsértése*, a másik *szándékos bűncselekmény* elkövetése. A közjogi felelősség alapja tehát az alkotmány vagy valamely törvény megsértése, ami ugyan a politikai felelősség szempontjából is értékelődik, mert a normasértés elkerülése politikai elvárásként – és az ehhez *kapcsolódó következmények viseléséért való kötelezettségként* – fennáll, de ez a politikai tartalom nem alapoz meg közjogi felelősséget, mert e szempontból kizárólag a normasértés ténye releváns. A közjogi felelősség – és felelősségre vonási eljárás – azonban *nem „abszorbeálja” és nem helyettesíti a teljes körű jogi* (az egyes jogágak szerinti) *felelősséget*, és nem jelent más jogsértések eseté-

³⁴ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal.

³⁵ Alapvetően egyet kell érteni azzal, hogy „az államfő a legfőbb közjogi méltóság, kiemelt – szimbolikus – jelentőségű hatalom, ezért lehetőleg célszerű kerülni a vele való nyilvános politikai konfliktusokat. Az államfői intézmény »lejárata«a, döntéseinek nyílt politikai vitatása ugyanis az egész kormányzati rendszerre rossz hatással lehet.” Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég, 2009. 1052. 55. lábjegyzet. Ugyanakkor az államfői magatartás vitatását megtiltani sem lehet, mert az a demokrácia elvével összeegyeztethetetlen.

³⁶ Az Alaptörvény nem intézményesítette annak lehetőségét, hogy (bármely, akár politikai okból) tarthatatlanná vált köztársasági elnököt (konstruktív vagy destruktív) bizalmatlansági indítvánnyal az Országgyűlés – mint az őt megválasztó szerv – leváltsa.

³⁷ Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés

³⁸ Alaptörvény 13. cikk (2) bekezdés

ben felelősség-mentességet,³⁹ pusztán azt, hogy az Alaptörvényben szabályozott közjogi felelősség csak az ott megjelölt okok miatt áll fenn. Az „Alaptörvény vagy a tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvény szándékos megsértésén”, illetve „szándékos bűncselekmény elkövetésén” kívül a köztársasági elnök közjogi felelősségét ebben az alkotmányjogilag szabályozott eljárásban nem lehet megállapítani. A köztársasági elnök *közjogi felelősségét* ugyanis az Alaptörvény – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – *korlátozott formában és módon* alakította ki. Lényege *nem a felelősség-centrikus megközelítés* – vagyis az államfő mindenért és minden áron való reszponzabilitásának érvényesíthetősége –, hanem az elnöki hatalom terjedelmével (a hatáskör- és funkciógyakorlás mértékével) összhangban álló számadási kötelezettség: *csak meghatározott magatartása következményeiért* kelljen felelnie. Ennek oka, hogy az elnököt *megvédjék a felesleges zaklatásoktól*, a burkolt politikai támadásoktól – vagyis hatáskör- és funkciógyakorlásának jelentékeny zavarásától vagy ellehetetlenítésétől⁴⁰ – és így a közjogi felelősségre vonást csak a legsúlyosabb jogsértések miatt tették alkalmazhatóvá.⁴¹ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ha az államfő olyan súlyú kifogásolható magatartást tanúsított, ami ugyan nem tartozik a közjogi felelősség körébe, de ellehetetleníti tisztsége gyakorlását, akkor a köztársasági elnök ne mondhatna le. Bár a közjogi felelősség a köztársasági elnök nem minden cselekményére és mulasztására terjed ki, de az államfőnek erkölcsi kötelessége a tisztsége betöltésének lemondással való megszüntetése, ha az intézmény tekintélyéből és a személyes presztízséből eredő „morális hatalma” komoly csorbát szenved, és ennek következtében elveszíti a tisztségre való érdemességét (legitimáltságát, megbecsültségét).⁴²

Mielőtt a közjogi felelősség részletes elemzésére sor kerülne, indokolt megvizsgálni, hogy mi az államfő Alaptörvényben szabályozott felelősségének indoka.

3. Az államfő alkotmányjogi felelősségének célja és rendeltetése

A köztársasági elnöki reszponzabilitás intézménye annak ellenére sem mondható feleslegesnek, hogy hivatalban lévő államfők ellen rendkívül ritkán kerül sor

³⁹ Ennek részletes vizsgálata a köztársasági elnök sérthetlenségének körébe tartozik.

⁴⁰ „Az elnök felelősségének alkotmányos határai nem érintik a sérthetlenség tradicionális funkcióját: az államfői tisztség zavartalan gyakorlását, a tisztség tekintélyének őrzését.” HOLLÓ András: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2003. 391.

⁴¹ Vö. KOVÁCS: i.m. 1082.

⁴² Joggal állapította meg Sári János, hogy „[h]a az államfői hatalom morális hatalomként is jellemezhető, morális felelőssége tevékenysége ellátásának fontosabb tényezője lehet, mint jogi, illetve politikai felelősségre vonhatósága.” SÁRI: i.m. 47.

felelősségre vonási eljárás lefolytatására, különösen a parlamentáris kormányzati rendszerek miniszterelnöki politikai felelősségének érvényesítésével összehasonlítva.⁴³ Az államfő közjogi rezponzabilitásának *célja többféle szempontból meghatározható. Egyrészt a demokrácia* lényegéhez tartozik, hogy az államhatalmat gyakorló szervek – a nép általi legitimitás következtében – funkcióikat számon kérhető formában, a politikai és jogi elvárásoknak megfelelően lássák el, és ha ennek nem tesznek eleget – legalábbis súlyos hibák, visszaélések elkövetése vagy a feladatellátás folyamatos elmaradása esetén – megbízásukat meg lehessen szüntetni. A köztársasági államformából adódik, hogy az államfő nem dinasztikus úton nyeri el tisztségét, hanem a nép általi közvetett vagy közvetlen választással, ezért tiszttségéből – akár idő előtt is – elmozdíthatónak kell lennie. *Másrészt az alkotmányhoz és a joghoz kötöttség* szigorú betartása érdekében az államfő esetében szintén lehetőséget kell adni arra, hogy tevékenységéért és mulasztásáért felelősségre lehessen vonni.⁴⁴ A *jogállam*⁴⁵ és a *hatalmi ágak elválasztásának elvéből*⁴⁶ következik, hogy az államfő sem tehet meg bármit: tiszteletben kell tartania más alkotmányos szervek feladat- és hatásköreit, saját hatáskör- és funkciógyakorlása is jogi normák által korlátozott és szabályozott, e szabályok betartásáért felelősséggel tartozik, és a jogsértésekért viselt felelősség alól sem mentesülhet. *További célként* jelölhető meg, hogy a köztársasági elnöknek az *ellenjegyzést* nem igénylő aktusaiért való parlamenti politikai felelőssége hiányát ez a megoldás bizonyos értelemben ellensúlyozza: a hiányzó politikai felelősség érvényesíthetősége helyett bizonyos esetekben jogilag felelősségre vonható.⁴⁷ *Végezetül* megemlítendő az *alkotmányos rend fennállásának garántálása*, mivel a köztársasági elnöknek – a nemzet egységének kifejezőjeként⁴⁸ és az államszervezet demokratikus működésének őreként⁴⁹ – kiemelkedő feladatai és funkciói vannak az alkotmányos rend fenntartásában és megőrzésében. Éppen erre tekintettel fontos, hogy az általa elkövetett alkotmány- vagy törvénysértésről számot adjon és viselje a következményeket. Mindenezek alapján megállapítható, hogy a köztársasági elnök felelősségnek elsősorban *preventív jellege* van:

⁴³ Sári János szerint „a köztársasági elnök felelősségre vonása az alkotmányos rendszer valamilyen fokú legitimitációs zavarát, esetleg válságát (is) mutatja.” SÁRI: Uo.

⁴⁴ „A köztársasági elnök jogi felelősségének alapja, hogy akárcsak a többi államszervezeti intézmény, ő sem áll a jog felett.” KOVÁCS: i.m. 1082.

⁴⁵ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

⁴⁶ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés

⁴⁷ „Formálisan tehát a miniszter által nem ellenjegyzett intézkedések adhatnak okot a törvények betartásáért való külön elnöki felelősség megkonstruálására.” SÁRI János: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusza. Magyar Közigazgatás 1990. július 584.

⁴⁸ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés. Lásd erről PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője. *Jogtudományi Közlöny* 2010/11. 540-548.

⁴⁹ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés. Lásd erről PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint az államszervezet demokratikus működésének őre. *Jogtudományi Közlöny* 2011/3. 141-148.

számolnia kell azzal, hogy ha szándékos alkotmány- vagy törvénysértést követ el, megbízatásának megszűnését kockáztatja.

4. A közjogi felelősség elemei

A köztársasági elnöki tevékenységért viselt közjogi felelősség szempontjából tehát egyfelől az Alaptörvény vagy – a tisztség gyakorlásával összefüggésben – valamely törvény szándékos megsértése, másfelől szándékos bűncselekmény elkövetése szükséges a felelősségre vonási eljárás megindításához. A felelősségre vonási eljárás *alapja objektív értelemben a jogsértés*, vagyis az alkotmány- vagy törvénysértés, *szubjektív értelemben* pedig a jogsértés elkövetésének *szándékossága*. A közjogi felelősség megállapításához a szándékos jogsértésnek – a bűncselekmény elkövetésének kivételével – összefüggésben kell állnia a köztársasági elnök tisztségének gyakorlásával is.

4.1. A felelősség tisztséghez kötődése

A köztársasági elnök felelőssége – alkotmányjogi *státusának lényeges összetevőjeként*⁵⁰ – a *tisztséghez kötődik*: egyfelől a közjogi felelősséget a tisztség gyakorlásával összefüggésben lehet megállapítani, *másfelől* pedig ha az adott személy az államfői tisztséget már nem tölti be, ebben a formában nem lehet felelősségre vonni.⁵¹ Ezért felelősségre csak az vonható, aki a tisztséget éppen betölti. Ezt támasztja alá az *eljárás célja és rendeltetése* is: a tisztséget betöltő személlyel szembeni *elvárások számonkérése*.

A köztársasági elnök akkor is felelősségre vonható, ha az Alaptörvényt vagy valamely törvényt szándékosan megsértő aktusát az illetékes *kormánytag ellenjegyezte*.⁵² Az ellenjegyzéssel ugyanis az államfő helyett csak a parlamenti politikai felelősséget vállalják, a közjogi felelősség azonban nála marad.⁵³ A közjogi reszponzabilitást a kontraszignáló kormánytag a köztársasági elnöktől nem veszi át, így nem mentesíti a felelősségre vonás alól. Ez az államfői tisztséghez kapcsolódó – a hatáskörgyakorlásért viselt – saját közjogi – és nem politikai – felelőssége, ezért ebben más állami szerv még időlegesen sem „helyettesítheti”.

Kérdésként vetődhet fel, hogy a köztársasági elnök a felelősségre vonási eljárás alatt *lemondhat-e* a tisztségéről. E megoldás lehetőségét adna arra, hogy

⁵⁰ Vö. PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint Magyarország államfője. *Jura* 2010/2. 87.

⁵¹ Ez nem zárja ki vele szemben a különböző jogági felelősségi alakzatok érvényesítését, de az Alaptörvényben szabályozott közjogi felelősségét igen.

⁵² Erről lásd részletesebben PETRÉTEI József: Az ellenjegyzés intézményéről. *Jura* 2011/1. 99-116.

⁵³ Más kérdés, hogy az ellenjegyző kormánytag – amennyiben jogsértést követett el – szintén felelősségre vonható, mégpedig az erre irányadó szabályok szerint.

kivonja magát a felelősségre vonási eljárás alól. Mivel az Alaptörvény szerint „[a]z Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit”,⁵⁴ ezért ettől az időponttól elvileg tisztségét érintő döntést sem hozhatna. A kérdést a felelősségre vonás intézményének célja és rendeltetése felől vizsgálva azonban megállapítható, hogy mivel a lemondás ugyanúgy a tisztség betöltésének megszüntetését idézi elő, mint a megfosztás, így a lemondás lehetőségét nem indokolt kizárni,⁵⁵ még akkor sem, ha ez esetleg a felelősségre vonási eljárás – pl. okafogyottság miatti – befejezését is eredményezné.⁵⁶ A lemondás a hatályos alaptörvényi szabályozás mellett nem teszi lehetővé az esetleges büntetőjogi felelősség alóli mentesülést, hanem éppen a megbízatás megszűnése biztosítja – adott esetben – a büntetőeljárás megindíthatóságát.

Mivel a közjogi felelősségre vonási eljárás sajátossága, hogy ez a tisztséget betöltő személy felelőségének megállapítására irányul, ezért az eljárás a köztársasági elnököt helyettesítő *házelnök ellen is* indítható, ha az Országgyűlés elnöke – helyettesítő jogkörben eljárva⁵⁷ – gyakorolja az államfő feladat- és hatásköreit. Ennek feltétele azonban, hogy a felelősségre vonás okaként felmerülő kifogás a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei gyakorlásával függjön össze. Kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha a helyettesítő olyan cselekményt követett el, ami miatt a felelősségre vonási eljárás megindult, de mielőtt befejeződhetett volna, a helyettesítés megszűnt, mert az erre okot adó körülmény megváltozott. Lehet-e tovább folytatni az Országgyűlés elnöke ellen az eljárást? E mellett szól a közjogi felelősség célja és rendeltetése. Ellene hozható fel viszont, hogy ha a felelősség a tisztséghez kapcsolódik, és az elmozdíthatóság a célja, akkor ez már a helyettesítés megszűntével megtörtént. Az Országgyűlés elnökénél figyelembe kell venni azt is, hogy parlamenti képviselőként védi a mentelmi jog.⁵⁸

4.2. A „tisztség gyakorlása”

A „tisztség gyakorlása” kitétel következtében a köztársasági elnök nem minden magatartása kapcsán indítványozható a felelősségre vonás, hanem csak a *feladat- és hatáskörgyakorlás* körében tanúsított magatartásával összefüggés-

⁵⁴ Alaptörvény 13. cikk (4) bekezdés

⁵⁵ Megjegyzendő azonban, hogy a tisztségtől való megfosztásnak – szemben a lemondással – egyértelműen negatív jellege van.

⁵⁶ Pl. a köztársasági elnök halálának – a megbízatás megszűnése következtében – szintén a felelősségre vonási eljárás lezárását kellene jelentenie.

⁵⁷ Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdés.

⁵⁸ Ezzel együtt, ha a jogsértés egyéb jogi felelőséget megalapoz, a mentelmi jog felfüggesztése után az eljárást a jogági szabályok alapján vele szemben is le lehet folytatni.

ben, mert a felelősség szempontjából alapvető feltétel a tudatos döntésekre való képesség.⁵⁹ A „tisztisége gyakorlása során” kitétel egyértelműen a köztársasági elnök hatáskör- és funkciógyakorlását öleli fel, vagyis a felelősség szempontjából csak az e körbe tartozó tevékenységgel összefüggő magatartás hozható kapcsolatba a törvénysértéssel, az ezen kívül eső egyéb jogellenes cselekményei nem szolgálhatnak a közjogi felelősségre vonás alapjául.⁶⁰ Kérdésként merülhet fel, hogy a köztársasági elnök felelősségre vonható-e olyan magatartás miatt, amelyet akár elnökként, akár magánszemélyként követ el, de amely az államfői tisztséghez méltatlan, vagy e tisztséggel morálisan összeegyeztethetetlen.⁶¹ Bár igaz, hogy e megbízatást gyakorló személytől az erkölcsi feddhetetlenség is elvárható, az Alaptörvény által konstruált közjogi felelősség erre az esetkörülem sem terjed ki.⁶² Következésképpen nem minden normasértés tartozik ebbe a körbe, és így nem bármilyen jogsértés vezet el az eljárás megindításához.

4.3. A „szándékos bűncselekmény”

A szándékos bűncselekménynek *nem kell a tisztséghez kapcsolódnia*, vagyis a büntető törvénykönyvben szereplő bármely bűncselekmény szándékos elkövetése alapul szolgálhat a felelősségre vonási eljárás megindításához és a tisztésről való megfosztáshoz. A „szándékos bűncselekmény elkövetése” esetén a köztársasági elnök felelősségének megállapítása egyrészt közjogi, másrészt a – jogági felelősséget jelentő – büntetőjogi felelősség-érvényesítés formájában megy végbe. A „szándékos bűncselekmény elkövetése” tehát egyszerre jelenti a közjogi és a büntetőjogi felelősség alapját, de e két felelősségi forma nem azonos egymással és nem is helyettesítheti egymást: „a szándékos bűncselekmény elkövetése” – a közjogi felelősség alapjaként – nem a büntetőjogi felelősség megállapítását eredményezi, hanem a közjogi tiszttség betöltésére való méltatlanná válás kimondását. Ezért a „szándékos bűncselekmény elkövetése” miatti alkotmánybíróági és – ezt követően – bírósági eljárás nem sérti a „*ne bis in idem*” elvét sem. Ennek indoka a következő: ha az Alkotmánybíróság úgy dönt, hogy a köztársasági elnök szándékos bűncselekményt követett el, akkor az állam-

⁵⁹ Stern szerint csak az tehető felelőssé, aki (amely szerv) önálló döntési jogkört birtokol. Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I. kötet. München, C. H. Beck, 1984. (2) 988.

⁶⁰ KOVÁCS: i.m. 1083. Pap Gábor szerint a tiszttség gyakorlása mindazokat az előírásokat és szabályokat jelöli, „amelyek a köztársasági elnökre ilyen személyként, vagyis államfőként vonatkoznak.” PAP Gábor: A köztársasági elnök felelősségéről. *Jogtudományi Közöny* 1997/5. 241.

⁶¹ Vö. CSINK: i.m. 135.

⁶² Az Alaptörvény nem ismeri az államfő érdemtelenné válásának jogcímét. Vö. PAP: i.m. 241. A méltatlan magatartás politikai bírálatok tárgya lehet, de a közjogi felelősség érvényesítésére vonatkozó relevanciája nincs.

főt tisztségétől megfoszthatja. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatti büntetőjogi felelősségre vonást viszont éppen a tisztségtől való megfosztás teszi lehetővé. Ha az Alkotmánybíróság a szándékos bűncselekmény elkövetését megállapította, akkor ez csak a közjogi felelősség érvényesítését eredményezi, vagyis az államfő tisztségétől való megfosztását, de nem jelenti az igazságszolgáltatás értelmében felfogott büntetőjogi felelősség – a büntetőjogi bűnösség – megállapítását. A szándékos bűncselekmény miatti büntetőjogi felelősségre vonás a bíróságok hatáskörébe tartozik, mivel büntetőügyben az igazságszolgáltatási tevékenységet ellátó bíróságok döntenek,⁶³ és ez a megoldás megfelel a törvény előtti egyenlőség elvének is.⁶⁴ A büntetőeljárás lefolytatása előtt viszont a közjogi felelősség megállapítása és a tisztségtől való megfosztás – mintegy ennek szankciójaként történő – alkalmazása nyitja meg az utat. Ennek hiányában ugyanis a köztársasági elnököt nem lehet büntetőjogilag felelősségre vonni: a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.⁶⁵ Ebben az esetben azonban a büntetőeljárás már nem a köztársasági elnök ellen folyik, mivel a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt a tisztségétől megfosztott személy már nem minősül köztársasági elnöknek, a megbízatása ugyanis éppen a megfosztás következtében megszűnt. Így vele szemben elhárul az Alaptörvényben megállapított büntetőeljárás-indítási korlát. Az Alkotmánybíróság szándékos bűncselekmény elkövetését megállapító döntése csak a közjogi felelősség érvényesítését jelenti és a megbízatás egyik megszűnési esetét, a megfosztást⁶⁶ alapozza meg, de az igazságszolgáltatást végző bíróság büntetőjogi felelősséget megállapító tevékenységét nem köti. A bíróság az Alkotmánybíróság szándékos bűncselekmény elkövetését megállapító döntésével szemben is határozhat, és kimondhatja, hogy a volt köztársasági elnök az adott ügyben büntetőjogilag mégsem felelős. Ez a megoldás van összhangban a „*ne bis in idem*” elvével is. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen szituáció meglehetősen problémás, mert felveti az Alkotmánybíróság megfosztási döntésének megalapozatlanságát: mire tekintettel mondta ki a testület a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztását. Ezért az Alkotmánybíróságnak rendkívül körültekintően kell eljárnia, mert egyfelől az eltérő minősítés a döntése megal-

⁶³ Vö. az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésével és a (2) bekezdés a) pontjával.

⁶⁴ Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés első mondat

⁶⁵ Alaptörvény 13. cikk (1) bekezdés Ez a korábbi szabályozáshoz képest pontosabb eljárási megoldást jelent. A korábbi Alkotmány szerint ugyanis – amikor az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt folytatta le az eljárást – nem lehetett tudni, hogy mit kell a következő mondaton érteni: „az Alkotmánybíróság eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell.” Semmilyen jogszabály nem mondta meg, hogy mi minősül a büntetőeljárás olyan alapvető rendelkezésének, amit itt is alkalmazni kellene. Vö. Kovács: i.m. 1092.; CSINK: i.m. 141.

⁶⁶ Alaptörvény 12. cikk (3) g) pont

pozottságát kérdőjelezi meg, másfelől a megfosztás ellen nincs jogorvoslat, ezért ha a bíróság nem állapítja meg a köztársasági elnök bűnösségét, ez nem eredményezi a tisztségbe való visszahelyezését. Ha viszont az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a szándékos bűncselekmény elkövetését és ezért nem fosztja meg az elnököt a tisztségétől, ez nem akadályozza annak, hogy az államfőt – megbízatásának lejártát követően – büntetőjogilag felelősségre vonják. Ez pedig szintén az Alkotmánybíróság korábbi döntését kérdőjelezi meg.

A *gondatlan bűncselekményért való felelősségre vonás* viszont csak a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése után lehetséges, mivel ellene büntetőeljárás csak ezt követően indítható.⁶⁷ Ez tehát eljárási korlátot jelent. A gondatlan bűncselekmény elkövetése esetén ugyanis nincs lehetőség a tisztségtől való megfosztás indítványozására, vagyis a közjogi felelősség e cselekményekre nem terjed ki, viszont ezzel a megoldással a büntetőjogi felelősségre vonást a köztársasági elnök nem kerüli el, mert a büntetőeljárás lefolytatásától való mentesség csak időlegesen – az államfői tisztség betöltéséig – illeti meg.⁶⁸

4.4. A szándékos alkotmány- és törvénysértés

A *szándékosság fogalma* a büntetőjogban a legkidolgozottabb, és a „szándékos bűncselekmény” kérdésének megítélésénél egyértelműen irányadó.⁶⁹ Az „Alaptörvény” vagy „valamely törvény szándékos megsértése” esetében azonban a „szándékosságot” nem a büntetőjogi szándékosság-fogalom szerint kell megítélni, hanem a megsértett törvény jogági jellegének (pl. vétkekesség, felróhatóság, elvárhatóság) megfelelően. *Általános értelemben a szándékosság a köztársasági elnök tevékenysége vagy mulasztása során a jogellenesség elkö-*

⁶⁷ Alaptörvény 13. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸ Pap Gábor szerint annak a meglehetősen kínos helyzetnek az elkerülése érdekében, hogy a köztársasági elnök gondatlanul alkotmányt vagy törvényt sért, és mégis hivatalban marad, a gondatlan elkövetést is szankcionálni kellene: „Ez felelne meg az állampolgári egyenlőség alkotmányos elvének is, hiszen elvileg minden magyar állampolgár azonos felelősséggel tartozik az Alkotmány vagy a törvények megsértéséért.” PAP: i.m. 240. E felvetés azonban nem számol azzal, hogy a közjogi felelősségre vonás célja és rendeltetése nem az igazságszolgáltatás, hanem a tisztség betöltéséről való döntés, és – hasonlóan a képviselői mentelmi joghoz – e megoldás összhangban áll az elnök sérthetetlenségével, mert törekszik kizárni a felesleges zaklatást, a magas funkció zavartalan gyakorlásának biztosítását, az államfői tisztség tekintélyének megőrzését [Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal], ami a tisztséggyakorláshoz elengedhetetlen. Valószínűsíthető viszont, hogy ha a köztársasági elnök (súlyos) gondatlan bűncselekményt követ el, akkor – mivel tekintélye jelentős csorbát szenved – lemond.

⁶⁹ A szándékosság a bűnösség egyik megnyilvánulási formája, amelynek két alakzata van: az egyenes szándék (*dolus directus*) – mint a következmények kívánása, és ennek megfelelően a cselekmény akaratlagos végrehajtása – és az eshetőleges szándék (*dolus eventualis*) – ami a következmények nem kívánása, de azokkal szemben való közömbös viselkedés, belenyugvás abba, hogy a következmények megvalósuljanak. Vö. a Btk. 13. §-ával.

vetésére közvetlenül irányuló, *tudatos*, határozott *akaratanak kimutathatóságát* feltételezi, de megemlíti annak a *követelménynek* a figyelembe vétele is, ami az e tisztséget ellátó személytől *elvárható magatartást* jelenti.⁷⁰ A pusztá gondatlanság vagy hanyagság azonban nem elegendő, mert az nem alapozza meg a közjogi felelősséget.

A szándékos törvénysértések közül sem mindegyik jelent felelősségre vonási okot, hanem csak azok, amelyek a tisztsége gyakorlásával függenek össze. Az „Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő” meghatározás következtében a köztársasági elnök az Alaptörvény szándékos megsértéséért minden esetben felelős,⁷¹ míg a szándékos törvénysértésért csak azokban az esetekben, ha ez tisztsége gyakorlásával függ össze.

4.5. A törvény fogalma

Mivel az Alaptörvény a köztársasági elnök felelősségre vonását csak az Alaptörvény vagy valamely törvény szándékos megsértése miatt teszi lehetővé, felmerül a kérdés, hogy a „*törvény*” kifejezést *hogyan* kell érteni: ez kizárólag csak a parlament által elfogadott – lex értelemben felfogott – jogszabályt jelenti, vagy – ius értelemben – valamennyi jogszabályt.⁷² Mivel az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek,⁷³ ezért ezeket a köztársasági elnöknek is be kell tartania, vagyis szándékos megsértésük elvileg megalapozhatja a felelősségét. E felfogás ellen szól azonban, hogy az elnök közjogi felelősségre vonása csak a legmagasabb jogforrások (az Alaptörvény és a lex értelemben felfogott törvények) megsértéséért indokolt, mert csak ezek állapíthatnak meg a tisztség gyakorlására vonatkozó szabályokat, és csak ezeknek van lényeges hatásuk az alkotmányos rendre, amelynek biztosítását és védelmét az államfő felelősségre

⁷⁰ „Az elvárhatóság minden jogágban követelményt jelent, amely megmutatja, hogy az egyén a jogi és társadalmi igényeknek (elvárásoknak) milyen mértékben köteles megfelelni. A követelményszint – a jogágak sajátosságaitól függően – jogáganként, de egy-egy jogágon belül is különböző lehet és különböző is.” PETRIK Ferenc (szerk.): *Jogi fogalomtár*. IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály, Budapest 1988. 173.

⁷¹ A korábbi alkotmányszöveg „[a] tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő” megfogalmazást tartalmazta, szemben a hatályos szöveg – „[a]z Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő” – megfogalmazásával. A nyelvtani értelmezés alapján az alaptörvénysértésnek nem kell a tisztség gyakorlásával összefüggésben állnia, míg a törvénysértésnek igen.

⁷² Pl. állampolgársági ügyben az eljárást szabályozó kormányrendelet szándékos megsértéséért felelősségre vonható-e.

⁷³ Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés

vonásának intézménye is szolgálja.⁷⁴ Így a köztársasági elnök felelősségre vonása csak a parlament által elfogadott törvények szándékos megsértéséért áll fenn. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az egyéb jogszabályok (pl. kormányrendelet, miniszteri rendelet) az államfőre nézve nem kötelezőek, hanem csak azt, hogy ezek megsértése miatt közjogi felelősségre vonás nem kezdeményezhető.

5. A felelősségre vonási eljárás

A köztársasági elnök felelősségre vonási eljárása alkotmányjogi karakterű, mert elsődlegesen az államfői tisztségéből való menesztést célozza, így az alkotmányos rend védelmére szolgál, nem pedig a bűncselekmény elkövetése miatti büntetés kiszabására. A felelősségre vonási eljárás *két szakaszra* osztható: 1) a *parlamentari eljárásra*, illetve 2) az *alkotmánybírószági eljárásra*. A parlamenti eljárásnak szükségszerűen meg kell előznie az alkotmánybírószági eljárást, mert e nélkül az Alkotmánybírószág ebben a hatáskörében – indítvány hiányában – nem járhat el.

5.1. A parlamenti eljárás

Az Alaptörvény szerint a felelősségre vonási eljárás megindítását az országgyűlési képviselők *együtöde indítványozhatja*.⁷⁵ A megfosztási eljárás megindításához az *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges, a szavazás *titkos*.⁷⁶ A kétharmados többség megkövetelése garanciális jelentőségű.⁷⁷

Sem az Alaptörvény, sem törvény nem szabályozza azonban azt, hogy az Alaptörvény vagy valamely törvény szándékos megsértése, illetve szándékos bűncselekmény elkövetése miatt indítványozott felelősségre vonási eljárásnál elegendő-e ezek *feltételezése*, vagy ennél nagyobb bizonyosság szükséges. Nyilvánvaló, hogy az eljárás megindítása csak *kellően megalapozott* lehet, va-

⁷⁴ Csink Lóránt szerint „a köztársasági elnök csak alkotmány- vagy törvénysértés esetén vonható felelősségre, alacsonyabb szintű jogszabály megsértése esetén nem.” Szerinte ugyanis a köztársasági elnökre kötelezettséget csak az alkotmány vagy törvény ruházhat. CSINK: i.m. 135.

⁷⁵ „Már az indítványozás szabálya is azt hivatott biztosítani, hogy lehetőleg csak valóban megalapozott – több képviselő által is feltételezett – alkotmány- vagy törvénysértés esetén induljon közjogi felelősségre vonási eljárás, mivel már az indítványozás ténye is árthat az elnöki tisztség tekintélyének és megzavarhatja működését.” KOVÁCS: i.m. 1083. p.

⁷⁶ Alaptörvény 13. cikk (3) bekezdés

⁷⁷ „Egyrészt azért, mert az eljárás jogkövetkezménye a köztársasági elnök megbízatásától való megfosztása lehet, másrészt mert a köztársasági elnök közjogi felelősségre vonása nem függhet a mindenkor parlamenti többség akaratától.” KOVÁCS: i.m. 1083. p.

gyis megkövetelhető a jogsértés pontos megjelölése (az elnök milyen jellegű magatartása melyik normát sérti), mert ennek hiányában nem volna másról vagy többről szó, mint az államfő politikai célú és jellegű felesleges zaklatásáról. A felelősségre vonás kezdeményezésénél azonban *nem lehet kizárni a politikai impulzust* sem, mert jóllehet az eljárás tényleges megindításához ugyan kétharmados parlamenti többség kell, de az indítvány benyújtásához elegendő a képviselők egyötöde, vagyis elvileg a parlamenti ellenzék – az eljárás megindításának sikere nélkül is – alkalmazhatja. Az ilyen kezdeményezés kiválthat demonstratív hatást, valójában azonban *ellentmond* az állami szervek *jóhiszemű* és együttműködésre törekvő feladat- és *hatáskörgyakorlásának*.⁷⁸ Az indítvány megalapozottságának viszont nem kell bizonyosságon alapulnia – az államfő sérthetlensége következtében ez sok esetben nehéz is volna –, elegendő a megalapozott feltételezés,⁷⁹ mert különben egyfelől prejudikálás forogna fenn, másfelől éppen az alkotmánybírósági eljárásnak kell bizonyossággként megállapítania a szándékos alkotmány- vagy törvénytörés tényleges elkövetését. Célszerű volna azonban az indítvány megalapozottságának egyes elemeit a Házzsabályban megállapítani.

Arra sincs előírás, hogy *milyen formában* kell a feltételezett szándékos alkotmány- vagy törvénytörésnek *kiderülnie*: mikor és hogyan válhat ismertté (elegendő-e például az, ha a médián keresztül köztudomásúvá válik, vagy a képviselőknek személyesen kell erről meggyőződnie), továbbá ennek van-e és mennyiben relevanciája, valamint meddig lehet az eljárás megindítását a jogsértés tudomásra jutásától kezdeményezni. Az Alaptörvény *nem tartalmaz rendelkezést* a felelősségi eljárás *időtartamára*: sem arra, hogy a képviselőknek a tudomásukra jutott jogsértéstől számított mennyi időn belül kell indítványozniuk a felelősségre vonást, sem pedig arra, hogy a képviselők indítványáról mennyi időn belül kell az Országgyűlésnek döntenie.⁸⁰

Az Alaptörvény mellett a Házzsabály – a *különleges eljárások között* – rendelkezik a megfosztási eljárásról. Eszerint az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben indítványozott megfosztási eljárás esetén a határozati javaslat tárgyalására vonatkozó szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kijelölt bizottságként az

⁷⁸ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. Az ilyen indítvány értékelése politikai szempontból sem egyértelmű, mert a megalapozatlan indítvány a kezdeményezőre visszaüthet.

⁷⁹ Ezért nem lehet egyértelműen kizárni, hogy gondatlanul elkövetett cselekmény miatt is megindulhasson az eljárás akkor, ha a megalapozott feltételezés ugyan a szándékosságra utal, de ez később – pl. az alkotmánybírósági eljárásban – nem igazolódik. Vö. PAP: i.m. 240.

⁸⁰ Kovács: i.m. 1084. Meggyőző az az érvelés, hogy két szempontot kell figyelembe venni: egyrészt a képviselők megfelelő megalapozottsággal tudjanak döntenie az eljárás megindításának indokoltságáról, másrészt a döntés nem késlekedhet, mivel ez a köztársasági elnöki feladatok ellátására és általában az elnöki intézmény tekintélyére is zavarólag hat. Uo.

Alkotmányügyi bizottság jár el, valamint a határozati javaslatához *módosító javaslatot nem* lehet benyújtani.⁸¹ Az Országgyűlés elnöke az Országgyűléshez beérkezett indítványt előkészítés, illetve intézkedés céljából kiadja az Alkotmányügyi bizottságnak.⁸² A felelősségre vonási eljárás megindítására vonatkozó javaslat – az általános szabályok szerint – önálló napirendi pontként felvehető indítvány, amelyik *határozati javaslat formájában* kerül benyújtásra, mert az Országgyűlés a jogszabályi formát nem igénylő döntése meghozatalára ezt a formát írja elő, amely szövegszerű indítványként tartalmazza a határozat javasolt tartalmát. A határozati javaslatához *indokolást* kell fűzni,⁸³ amelyben értelemszerűen meg kell jelölni a köztársasági elnök felelősségre vonásának indokát, illetve az ezt alátámasztó bizonyítékokat. Az indítvány *tárgyalása az általános szabályok szerint* zajlik, vagyis az arra előírt rendelkezéseket kell alkalmazni a határozat vitájára, esetleges visszavonására stb. Az *Országgyűlés kétféle döntést* hozhat: *vagy elutasítja* az indítványt – ha a határozat nem kapja meg a kétharmados szavazattöbbséget –, *vagy pedig elfogadja*, és ezzel lehetővé teszi az alkotmánybírói eljárást. Ha az Országgyűlés kétharmados többséggel meghozta az elmarasztaló határozatát, azt a házelnök és a soros jegyzők írják alá, és e határozat közzétételre megküldéséről, valamint az *Alkotmánybírósnak való megküldéséről* a házelnök gondoskodik.⁸⁴ Ezzel az aktuálisan az eljárás az Országgyűléstől átkerül az Alkotmánybíróshoz.⁸⁵ Az alkotmánybírói eljárásra nincs hatása az Országgyűlés – akár feloszlás, akár feloszlás, akár a ciklus lejártá következtében történő – megbízatása megszűnésének, illetve az új Országgyűlés megalakulásának. Nem világos azonban, hogy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése – pl. halála vagy lemondása – megakadályozhatja-e az eljárás további folytatását. A szabályozás hiánya következtében e kérdésekben az Alkotmánybírósnak kell állást foglalnia.

5.2. Az alkotmánybírói eljárás

A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az *Alkotmánybíró* hatáskörét – az Alaptörvényben megjelölt legfontosabb funkciójának eleget téve – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként gyakorolja: az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az

⁸¹ Vö. a Hsz. 133. § (4) bekezdésével.

⁸² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban Ogytv.) 2. § (2) bekezdés i) pont.

⁸³ Ogytv. 28. § (4) bekezdés.

⁸⁴ Vö. Hsz. 112. § (2) bekezdés.

⁸⁵ Nem teljesen egyértelmű, hogy a meghozott határozatot ettől kezdődően vissza lehet-e vonni, vagy hatályon kívül lehet-e helyezni pl. okafogyottság miatt, mert pl. az államfő lemondott.

Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó *indítvány alapján* jár el.⁸⁶ Ennek során a testület önálló – Alaptörvényben és az Alkotmánybíróságról szóló törvényben nevesített – hatáskörét gyakorolja. A testületet alkotmányos jogállása, függetlensége és tekintélye teszi alkalmassá e feladat ellátására: képes az államfő felelősségét jogi – és nem politikai – szempontból megítélni, és döntését valódi jogászai metódus alkalmazásával, a vonatkozó szabályozás mércéjére tekintettel meghozni. Ez a sajátosság egyértelművé teszi, hogy a jogsértés miatti felelősségre vonás nem politikai, hanem közjogi jellegű. Az Alkotmánybíróságnak a jogsértés jogi – és nem politikai – megítélését kell elvégeznie és mérlegelnie.⁸⁷

5.2.1. Az eljárás feltétele és előkészítése

Az alkotmánybírósági eljárás *előfeltétele a jogosulttól származó, szabályszerű* indítvány: a felelősségre vonási eljárást *csak az Országgyűlés* kezdeményezheti – más szerv ebben nem helyettesítheti –, mégpedig az országgyűlési képviselők egyötödének indítványára és kétharmadának szavazatával meghozott, az Alaptörvényben előírt követelményeknek eleget tevő határozatával. Az alkotmány egyértelművé teszi, hogy az eljárásindításhoz az Alaptörvény és a törvények megsértése esetén a *szándékosságnak is* fenn kell állnia, illetve szándékos bűncselekményt kell az elnöknek elkövetnie, vagyis *nem lehet bármilyen jogsértés miatt* ezt az eljárást lefolytatni.⁸⁸ A beérkezett indítvány alapján a *testület megvizsgálja* a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának *jogszerűségét*, és ha a megfosztási eljárás az Alaptörvényben foglalt *követelményeknek* (a jogsértés előírt jellegének és a szándékosságnak, illetve az indítványozó és döntést hozó országgyűlési képviselők arányának)⁸⁹ *nem felel meg*, az Alkotmánybíróság az *eljárást* érdemi vizsgálat nélkül *megszünteti*.⁹⁰

⁸⁶ Abtv. 35. § (1) bekezdés.

⁸⁷ Még akkor is, ha a politikai szempontokat – döntése politikai következményeit – teljes mértékben nem zárhatja ki.

⁸⁸ A korábbi alkotmányi szabályozás [31/A. § (2) bekezdés] szerint az „alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő” köztársasági elnök ellen, illetve „hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt” indulhatott eljárás, de az államfőt tisztségétől csak az Alkotmány vagy valamely más törvény szándékos megsértése miatt lehetett megfosztani [31. § (4) bekezdés], illetve büntetőjogi felelősségét is csak szándékos bűncselekmény miatt lehetett megállapítani [32. § (3) bekezdés], egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehetett indítani [32. § (2) bekezdés]. E megoldás bizonyos szempontból érthető volt: az alkotmány- vagy törvénysértés szándékos vagy gondatlan jellegéről az Alkotmánybíróságnak kellett döntenie. Az új Alaptörvény azonban már az eljárás kezdeményezése esetén is megköveteli a szándékosság meglétét.

⁸⁹ Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdés

⁹⁰ Abtv. 35. § (2) bekezdés

5.2.2. Az eljárás lefolytatása

Az Alkotmánybíróságnak a felelősség megállapítása során az *indítványban megfogalmazott tényállításokat felül kell vizsgálnia*, és saját ténymegállapításokat kell tennie, tényleges vizsgálatot szükséges lefolytatnia, vagyis nem elegendő az indítványban foglaltakról pusztán véleményt nyilvánítania.⁹¹ Tényszerűen vizsgálnia kell, hogy a köztársasági elnök szándékosan megsértette-e az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt, illetve szándékos bűncselekményt követett-e el. Ezért érdemi vizsgálat esetén bár az Alkotmánybíróság az indítvány érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján és az Abtv.-ben előírt általános eljárási szabályoknak megfelelően hozza meg a határozatát,⁹² de – a vizsgált alkotmány- vagy törvénysértés jellegének megfelelően – a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat, valamint a köztársasági elnököt meg kell hallgatnia.⁹³

Az alkotmánybíróági vizsgálat nem pusztán annak megállapítását jelenti, hogy a köztársasági elnök jogellenes magatartást tanúsított, hanem azt, hogy az államfő az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértette, illetve szándékos bűncselekményt követett el. Csak ezekben az esetekben lehetséges ugyanis a köztársasági elnököt a tisztségétől megfosztani. Ha tehát az Alaptörvény vagy valamely törvény megsértése nem szándékos volt, vagy a törvénysértés szándékos volt ugyan, de nem a tisztsége gyakorlásával függött össze, vagy nem szándékos, hanem gondatlan bűncselekményt követett el, akkor a közjogi felelősség megállapítására – és ennek szankciójaként a tisztségtől való megfosztás kimondására – az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.

Ha az eljárás során *nem derül ki világosan és egyértelműen*, hogy a köztársasági elnök elkövette-e a terhére rótt cselekményt, akkor kétség esetén az Alkotmánybíróságnak – az eljárás sajátos alkotmányjogi karaktere és az államfői tisztség méltóságára tekintettel – indokolt kinyilvánítania, hogy a köztársasági elnök sem az Alaptörvényt, sem más törvényt nem sértett meg. Ez *nem* a büntetőeljárás során alkalmazandó „*in dubio pro reo*” elvének átvételét jelenti, mert egyfelől az Alkotmánybíróság nem a bűnösség kérdésében dönt, hanem csak közjogi felelősségre vonást gyakorol, másfelől pedig az államfő esetében – éppen a tisztség magas közjogi méltóságát jelentő jellegéből adódóan – *felté-*

⁹¹ „Ilyenkor az AB ténybírósként köteles eljárni: bizonyítékok figyelembe vétele, mérlegelése alapján itéli meg a köztársasági elnök cselekményét.” Kovács: i.m. 1085.

⁹² Vö. az Abtv. 57. §-ával. Eszerint elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel, továbbá iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresheti meg az indítvánnyal érintett más állami szervet, valamint szakértőt rendelhet ki, nyilvános meghallgatást tarthat stb.

⁹³ Abtv. 35. § (4) bekezdés.

telezendő, hogy *alkotmánykonform módon* járt el, tiszteletben tartja a törvényt, és tevékenységét nem a jogsértések elkövetése motiválja.

5.2.3. A határozat tartalma

A határozatban az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania, hogy a köztársasági elnök elkövette-e a terhére rótt cselekményt. Ezt a pozitív vagy negatív tartalmú megállapítást a *határozat rendelkező részének* kell tartalmaznia. A megsértett rendelkezéseket is *pontosan* meg kell jelölni, mert az elnök felelősségét csak ezek alapján lehet megállapítani. Ha a testület pozitív tartalmú döntést hozott, akkor a határozat rendelkező részében meg kell állapítania azt is, hogy a köztársasági elnököt *megfosztja-e a tisztségétől*, vagy ezt nem tartja szükségesnek.

A közjogi felelősség megállapítása ugyanis nem eredményezi automatikusan a tisztségtől való megfosztást,⁹⁴ vagyis az Alaptörvény az *Alkotmánybíróság számára mérlegelési lehetőséget* állapít meg: a testület a felelősség megállapítását követően dönthet úgy, hogy az államfőt a tisztségétől megfosztja, de dönthet úgy is, hogy bár a felelőssége fennáll, de a cselekmény (tevés/nem tevés) jellege nem igényli a megfosztás kimondását. Az alkotmánybírósági mérlegelésre azonban sem az Alaptörvény, sem az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem állapít meg *szempontokat*. Az viszont biztos, hogy a testület nem mérlegelhet teljesen szabadon, mert ez nem egyeztethető össze a közjogi felelősség céljával. A mérlegelés korlátját jelenti a jogsértés jellege, súlya, hatása, mivel a szankciónak ezzel arányban kell állnia. Általánosságban megfogalmazható, hogy elsősorban az *alkotmány- vagy törvénytértés jogi és politikai sajátossága, jelentősége*, illetve a *jogsértés megisméltésének veszélye* jöhet számításba. Figyelembe kell venni, hogy az elkövetett jogsértés milyen társadalmi-politikai hatást vált ki, és mennyiben egyeztethető össze a köztársasági elnök méltóságával, tekintélyével, a nemzet egységét kifejező funkciójával stb.

A felelősség megállapítását követően a megfosztáson kívül az Alkotmánybíróság *más szankciót nem* szabhat ki. Nem lehet a köztársasági elnököt pl. „figyelmeztetésben” vagy „megrovásban” részesíteni, illetve más joghátrányt – mint pl. a tiszteletdíj csökkentését, a tisztségéből való – meghatározott időre szóló – „felfüggesztést” alkalmazni. A felelősség megállapításának – a megfosztás szankciójának kimondása nélkül is – nyilvánvalóan van szankciós jellege.⁹⁵ Ha a megfosztás nem kerül kimondásra, akkor jogilag nincs más következmény, de a politikai felelősségre vonás előtt megnyitja az utat, és táma-

⁹⁴ Az Alaptörvény 16. cikk (6) bekezdése szerint „[h]a az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.”

⁹⁵ A felelősség megállapításának – a megfosztás nélkül is – rendkívül jelentős politikai hatása van, ami az államfővel szembeni bizalomvesztésben, fokozott bírálatban, illetve személyes autoritása csökkenésében mérhető, és ami lemondásához is vezethet.

dási lehetőséget teremt, ami a negatív véleményalkotásokban, a közvélemény általi elmarasztalásban fejeződhet ki.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök felelősségre vonási *eljárását soron kívül* folytatja le,⁹⁶ és e jogkörében döntését a *teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével* hozza meg.⁹⁷

6. A megfosztást kimondó alkotmánybírósági döntés jogkövetkezménye

Ha az Alkotmánybíróság kimondja a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztását, akkor a *közvetlen jogkövetkezmény a tisztség betöltésének idő előtti megszűnése*, vagyis a tisztséget addig betöltő személy megbízatása azonnal – az alkotmánybírósági határozat kihirdetésével – megszűnik, és rögtön jogerőre is emelkedik.⁹⁸ A megfosztás következtében beáll a parlament alkotmányi kötelessége: az *Országgyűlésnek* – az alkotmánybírósági megfosztó határozat kihirdetésétől számított harminc napon belül – *meg kell választania az új államfőt*.⁹⁹ Amíg az új köztársasági elnök hivatalba nem lép, addig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit továbbra is az addig helyettesítő funkciót ellátó házelnök gyakorolja.¹⁰⁰

Közvetett jogkövetkezményként felvethető, hogy a tisztség betöltésének megszűnése – mivel egyúttal a sérthetetlenség megszűnését is eredményezi – lehetővé teszi a volt köztársasági elnökkel szemben az *egyes jogágak szerinti felelősségre vonás* gyakorlását, amennyiben természetesen a volt államfő cselekménye e jogágak szempontjából jogsértő volt.¹⁰¹

⁹⁶ Abtv. 35. § (3) bekezdés

⁹⁷ Abtv. 35. § (5) bekezdés

⁹⁸ „Az AB döntésével szemben nincs helye jogorvoslatnak. Amennyiben tehát döntését a köztársasági elnök felelőssége tekintetében meghozta, sem a köztársasági elnök, sem más nem támadhatja azt meg.” KOVÁCS: i.m. 1086.

⁹⁹ Alaptörvény 11. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁰ Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdés.

¹⁰¹ Jelenleg azonban nincs olyan jogkövetkezmény a magyar jogban, ami szerint az államfői tisztségtől megfosztott személy később – pusztán a megfosztás miatt – ne lehetne ismét köztársasági elnök, vagy más képviseleti szerv tagja. Ha a megfosztás miatt véglegesen, visszafordíthatatlanul törvényben korlátoznák a választójogát, az vélhetően aránytalan lenne. Vö. Paksas v. Lithuania, (No. 34932/04) Judgment of 6 January 2011, ECtHR.

KONFLIKTUSPONTOK ROMÁNIA ELNÖKÉNEK JOG- ÁLLÁSÁBAN

*A népszavazás általi visszahívás**

SZABÓ István
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Prológus

Romániában 2012. július 29-én már második alkalommal tartottak népszavazást az államfő visszahívásáról.¹ A republikánus államfők bizonyos esetekben alkotmányos úton megfoszthatók hivataluktól, amelynek egyik változata a választópolgárok általi visszahívás. De ha tartalmaznak is ilyen egyes alkotmányok, igen ritka, amikor ilyen népszavazásra ténylegesen sor is kerül.

Az 1991-ben elfogadott román alkotmány azonban abból a szempontból is érdekes, hogy a köztársasági elnök visszahívásánál pontosan mit lehet népszavazás tárgyává tenni. *Felvetődik a jogi és a politikai felelősség elhatárolása, s hogy egy referendum által ezek melyik formája érvényesíthető.*

A probléma pontos megértéséhez érdemes egy nemzetközi összehasonlítást végezni. Ezt két része bontva, az 1990 előtt születet alkotmányok példaként is szolgálhattak, az 1990 után születettek pedig azt közvetítik, hogy párhuzamosan, vagy a román alkotmány hatályba lépése után még milyen alkotmányos konstrukciókat alkalmaztak.

* A tanulmány a K76472 OTKA kutatási program és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával készült

² Az első esetre szintén Traian Băseșcuval szemben 2007. május 20-án került sor.

1. A köztársasági elnök népszavazás általi elmozdításának 1990 előtti szabályozásai

A tárgyalt jogintézményt olyan államokban kell keresnünk, ahol a köztársasági elnököt a lakosság közvetlenül választotta. A népszavazás általi visszahívás ugyanis csak itt fordulhatott elő. Meg kell állapítanunk, hogy a XX. század első felében, de még a második világháború után is a közvetett elnökválasztás volt a meghatározóbb.² Kontinensünk ismertebb alkotmányai közül a közvetlen elnökválasztás először Franciaország 1848-as alkotmányában (II. Köztársaság) tűnik fel,³ de a népszavazás általi visszahívás lehetőségét nem tartalmazta. Az első világháború után Németországban vezettek be közvetlen elnökválasztást, s itt az államfő népszavazás általi visszahívását is lehetővé tették.⁴ Az 1929-es alkotmánynovella ugyanezt a rendszert vette át Ausztriában, beleértve a népszavazás általi visszahívás lehetőségét is.⁵ A két világháború közötti időszakot vizsgálva említeni lehet még az 1919-es finn,⁶ az 1933-as portugál⁷ és az 1937-es ír,⁸ a második világháború befejezése és a kelet-európai rendszerváltások közötti időszakból az 1958-as francia⁹ és az 1976-os portugál alkotmányt,¹⁰ amelyekben közvetlen elnökválasztás volt (van), de visszahívásra egyikben sem találunk lehetőséget.

Ha tehát a visszahívhatóságot vesszük górcső alá, a történelmi előzmények közül Németország és Ausztria példái lehetnek érdekesek. Az 1919-es német alkotmány 43. cikkelye szerint: „A Birodalom Elnöke hivatali idejének lejártá előtt – a Birodalmi Gyűlés javaslatára, népszavazás által – tisztéből visszahívható.” A népképviselői kamara (Birodalmi Gyűlés) ilyen tárgyú népszavazást elrendelő határozatot *kétharmados többséggel hozhatott*,¹¹ annak elfogadása

² Így választották a francia köztársasági elnököt az 1875. évi [A francia államhatalom szervezetről szóló 1875. február 7-i törvény 2. cikkely] és az 1946. évi alkotmány [90. cikkely] szerint. Hasonló előírásokat tartalmazott az 1920. évi csehszlovák [56-57. §§], az 1921. évi lengyel [39. cikkely] és az 1920. évi osztrák alkotmány [60. cikkely] is. A második világháború után az 1947. évi olasz alkotmány [83. cikkely] is ezt az utat követte, s hazánkban is hasonló volt a helyzet [1946:I. tc. 2.§].

³ A Francia Köztársaság 1848. évi Alkotmánya 46. cikkely (3) bekezdés

⁴ A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 41. cikkely (1) bekezdés, 43. cikkely (2) bekezdés

⁵ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1929-es szövegváltozat szerint 60. cikkely (1)-(3) bekezdés

⁶ Finnország 1919. évi Alkotmánya 23. cikkely (1) bekezdés

⁷ A Portugál Köztársaság 1933. évi Alkotmánya 72. cikkely

⁸ Az Írország 1937. évi Alkotmánya 12. cikkely

⁹ A Francia Köztársaság 1958. évi Alkotmánya 6-7. cikkely. (Közvetlen elnökválasztás 1962 óta van)

¹⁰ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmánya 124. cikkely (1) bekezdés.

¹¹ Ludwig GEBHARD: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. München, Berlin

azonban az államfőt tisztének gyakorlásában felfüggesztette. A népszavazás kezdeményezéséhez nem kellett semmilyen indokot megjelölni,¹² az ugyanis nem jogsértő cselekmény miatt történt. Ilyen *népszavazás az alkotmányt és törvényeket mindenben betartó elnökkel szemben is elrendelhető volt, mert annak politikai tevékenységével voltak elégedetlenek.*

Ezzel összefüggésben az alkotmány kimondta: *ha a referendumon a választópolgárok többsége bizalmat szavazott a Birodalmi Elnöknek, az a Birodalmi Gyűlés feloszlását vonta maga után.* A két államhatalmi szerv közötti politikai konfliktusban a nép döntést hoz, a „vesztes” fél mandátumát a referendum megszünteti. A feloszlást nem is kellett külön kimondani, az a népszavazás következményeként automatikusan bekövetkezett.¹³ A Birodalmi Elnök esetében pedig új választásának számított, vagyis a népszavazás időpontjától új hét éves ciklust kezdett el. Mivel az alkotmány az újraválaszthatóságot nem korlátozta, ez a második, vagy későbbi elnöki ciklusban is korlátlanul érvényesülhetett. *A választók részvételi arányára minimális küszöböt nem állapítottak meg, így a referendumnak valamely joghatása biztosan bekövetkezett.*

Ausztriában az 1929-es alkotmánynovella a lényeges pontokon szinte teljesen azonos szabályokat vezetett be. Eltérés csak annyiban volt, hogy a népszavazást nem az alsóház, hanem a két kamara együttes ülése rendelhette el, valamint az államfő megbízatása két hatéves periódusra volt korlátozva, ebből az időkeretből a referendum általi újjáválasztással sem léphetett ki.¹⁴ *A népszavazás itt sem volt részvételi küszöbhez kötve.* Ha a választók helyt adtak a kezdeményezésnek az a Szövetségi Elnök mandátumának megszűnését vonta maga után, az elutasítás azonban a Szövetségi Elnök újjáválasztásával¹⁵ és a népképviselői kamara (Nemzeti Tanács) feloszlásával volt egyenlő.¹⁶ Itt igazából nem is kell múlt időt használnunk, hiszen Ausztria 1945-ben helyreállította az 1920-as alkotmány hatályát, így ezek a rendelkezések ma is hatályosak.

und Leipzig, J. Schweitzer, 1932; Fritz STIER-SOMLO: *Deutsches Reichs- Landesstaatsrecht I.*, Berlin und Leipzig, W. de Gruyter & Co, 1924. 603.

¹² Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis) Neudruck der 14. Auflage Berlin 1933. Aalen, Scientia Verlag, 1987. 253.

¹³ ANSCHÜTZ i.m. 253.

¹⁴ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1929-es szövegváltozat szerint 60. cikkely (6) bekezdés; Ludwig ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) [Dritte, neubearbeitete Auflage]* Wien, Österr. Staatsdruckerei, 1932. 188. o.; Robert WALTER: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht.* Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1972. 442.

¹⁵ WALTER i.m. 442.; ADAMOVICH i.m. 188.

¹⁶ ADAMOVICH i.m. 188.

2. A köztársasági elnök felelőssége az 1990 után elfogadott alkotmányokban

A Prológus után tettünk egy rövid áttekintést a polgári kor azon alkotmányaira, amelyek kronológiailag megelőzték az 1991-es román alkotmányt, így elvileg mintaként szolgálhattak. Röviden azonban érdemes megnézni azokat az alkotmányokat is, amelyek ezzel párhuzamosan, vagy ezt követően születtek. A keleti blokk felbomlása után tovább növekedett, mégpedig jelentősen, azon államok száma, ahol a köztársasági elnököt közvetlenül a lakosság választja. Napjainkban, a tárgyalt Románián kívül ide tartozik Lengyelország,¹⁷ Szlovákia,¹⁸ Szlovénia,¹⁹ Horvátország,²⁰ Litvánia,²¹ Szerbia, Bulgária,²² Ukrajna, Oroszország²³ és még több szovjet utódállam is. A volt keleti blokk államai közül a Baltikum másik két államán (Észtország,²⁴ Lettország²⁵) kívül szinte csak Magyarországon és Csehországban²⁶ van közvetett elnökválasztás.

Sok államban választja tehát a lakosság a köztársasági elnököt, de a népszavazás általi elmozdítás lehetőségére alig találunk példát. A kelet-európai rendszerváltó alkotmányok közül azonban érdemes még áttekinteni a Szlovákiában hatályos szabályokat, ahol egy 1999-ben elfogadott alkotmánymódosítással lehetővé tették a köztársasági elnök népszavazás általi visszahívhatóságát.²⁷ Eszerint: „Az elnök megbízási idejének lejárta előtt – népszavazás által – hivatalából elmozdítható.”²⁸

A népszavazás világosan politikai jellegű,²⁹ hiszen nem kell semmilyen előfeltételnek fennállnia ahhoz, hogy a parlament elrendelhesse azt. A népszavazás elrendeléséről szóló törvényhozási határozat háromötödös (alkotmánymódosi-

¹⁷ A Lengyel Köztársaság 1997. évi Alkotmánya 127. cikkely (1) bekezdés (Lengyelországban már az 1992-es ún. kis alkotmány szerint is közvetlen elnökválasztás volt).

¹⁸ A Szlovák Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 101. cikkely (2) bekezdés (a közvetlen elnökválasztást egy 1999-es alkotmánymódosítás vezette be).

¹⁹ A Szlovén Köztársaság 1991. évi Alkotmánya 103. cikkely (1) bekezdés.

²⁰ A Horvát Köztársaság 1990. évi Alkotmánya 95. cikkely (1) bekezdés.

²¹ A Litván Köztársaság 1991. évi Alkotmánya 78. cikkely (2) bekezdés.

²² A Bolgár Köztársaság 1991. évi Alkotmánya 93. cikkely (1) bekezdés.

²³ Az Orosz Föderáció 1993. évi Alkotmánya 81. cikkely (1) bekezdés.

²⁴ Az Észt Köztársaság 1992. évi Alaptörvénye 79. cikkely.

²⁵ A Lett Köztársaság 1922. évi Alaptörvénye 35. cikkely.

²⁶ A Cseh Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 54. cikkely (2) bekezdés.

²⁷ CSINK Lóránt: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel a cseh és a szlovák út. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2007/1. 90. [a továbbiakban: CSINK (2007a)].

²⁸ A Szlovák Köztársaság 1992. évi Alkotmányának 1999 óta hatályos szövege, 106. cikkely (1) bekezdés

²⁹ CSINK Lóránt: A köztársasági elnök felelősségének szabályozása. *Collega* 2006/2–3. 19–20. [a továbbiakban CSINK (2007b)]; CSINK Lóránt: Az államfő szerepe Európában, különös

tó) többséget igényel. Ebben sem különbözik a már tárgyalt német és az osztrák szabályozástól. Az 1919-es német alkotmány által megkreált *védelmi mechanizmust is beiktatták az alkotmányba*, a 106. cikkely (3) bekezdése szerint ugyanis, ha az elnököt a népszavazás nem mozdítja el, az újjáválasztásnak számít, s az eredmény kihirdetését követő 30 napon belül a köztársasági elnöknek fel kell oszlatnia a parlamentet.

3. Az államfő felelőségéről általában

A monarchiákban az államfő működéséért nem tartozik felelőséggel, döntéseiért kizárólag az ellenjegyző miniszter vonható felelőségre. A köztársaságokban általánosan elfogadott az államfő jogi felelősége, amikor valamilyen jogsértés elkövetése esetén vonható felelőségre. Vannak államok, ahol ezt kizárólag az alkotmány megsértésénél teszik lehetővé, s van, ahol ezt a kört tágabban határozzák meg, s a törvények áthágása esetén is lehetővé teszik a felelőségre vonást. Külön speciális szabályozást nyerhet még, amikor az államfő büntető-törvényt sért meg, vagyis bűncselekményt követ el. Így szétválasztható a büntetőjogi és az alkotmányjogi felelőség, ezen utóbbiról a büntetőtörvénykönyvön kívüli más törvény (vagy az alkotmány) megsértése esetén beszélhetünk.

Megválaszolandó kérdés azonban az is, *vajon a köztársasági elnökök tartoznak-e politikai felelőséggel?* A polgári államokban a miniszterek (a kormány) politikai felelősége bevett gyakorlat. A népképviselői kamarában elfogadott bizalmatlansági indítvány valamely miniszter, vagy a miniszterelnök (az egész kormány) kötelező lemondását vonja maga után. Itt nem kell semmilyen jogsértést bizonyítani, a miniszterek indoklás nélkül (politikai szempontok miatt) elmozdíthatók hivatalukból. A köztársasági elnökök a törvényhozás irányában politikai felelőséggel sohasem tartoznak, de van néhány állam, ahol *népszavazással visszahívhatók hivatalukból. Ezt pedig a politikai felelőség körébe kell sorolnunk.*

4. A politikai és a jogi felelőség szétválasztásának főbb ismérvei

Mivel az 1991-es román alkotmánynál az egyik probléma *a köztársasági elnök jogi és a politikai felelőségének összemosódása lesz* [lásd 8. pont], érdemes a problémakört részletesebben is elemezni. A két felelőségi típus szétválasztásának egyik szempontját az előző pontban már érintettük. Jogi felelőség érvénye-

tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására. [PhD értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2007.] 175. [a továbbiakban CSINK (2007c).]; CSINK (2007a.) i. m. 90.

sítésére az alkotmány, illetőleg valamely törvény megsértése esetén kerülhet sor, míg a politikai felelősségnél az elmozdítás nincs valamiféle előfeltételhez kötve.

A két felelősségi forma szétválasztásának másik szempontja, hogy *ki jogosult a felelősség érvényesítésére. Jogi felelősséget csak bíróság állapíthat meg, erre egy parlamenti kamara, vagy egy népszavazás alkalmatlan.* A jogi felelősségnél a bűnöst el kell ítélni, az ártatlant fel kell menteni. A parlamenti képviselőknek azonban szabad mandátumuk van, a leadott szavazatukért semmilyen módon sem vonhatók felelősségre. Vagyis, ha nyilvánvaló a vád alá helyezett elnök ártatlansága, egy képviselő akkor is minden további nélkül szavazhatna a bűnösségre. S ez nem csak a parlamenti képviselő esetében van így, hanem a választópolgárnál is, aki egy népszavazáson minden kötöttség nélkül, saját belátása szerint szavaz, mégpedig titkosan. A bíró viszont esküjét szegi meg, ha egy ártatlant elítél. Ennek kapcsán viszont ki kell térnünk arra a problémára is, hogy a XIX. században még találunk olyan alkotmányokat, ahol a vád alá helyezett miniszterek felett ítélkező bíróságot a második kamara a saját tagjai közül választotta.³⁰ Meggyőződésem azonban, hogy az így megalakult bíróság elválik a parlamenti kamarától, tagjai bírókká válnak, s így a bűnösség megállapításánál szóba sem jöhet a parlamenti képviselő szabad mandátuma.

Röviden az ellenpólusra is ki kell térni: *egy bíróság viszont alkalmatlan a politikai felelősség megállapítására.* Azt gondolom, hogy ezt hosszas fejtegetésekkel nem is kell alátámasztani.

Összefoglalva, a jogi felelősség érvényesítésénél a törvény (alkotmány) rendelkezéseihez kötött bírák egy esetleges jogsértés megállapításáról döntenek, a politikai felelősség érvényesítésénél a döntéshozók szabad belátásuk szerint szavaznak.

5. A szabad mérlegelés kérdése a felelősség kezdeményezésénél, illetőleg megállapításánál

Az előző pont fejtegetéseit azonban még egy gondolatkörrel ki kell egészítenünk. A köztársasági elnökkel szemben a politikai, valamint a jogi felelősséget is általában a parlament jogosult kezdeményezni. A képviselők már korábban is elemzett szabad mandátumából eredően azonban ez mindig szubjektív mérlegelés alapján történik. Köztudott, hogy a rendes bűnüldöző hatóságoknak nincs ilyen mérlegelési joguk: ha bűncselekményt észlelnek, az eljárást kötelesek megindítani, ha pedig a vizsgált cselekmény nem bűncselekmény, akkor senkit sem gyanúsíthatnak meg és kötelesek az eljárást megszüntetni. Egy parlamenti

³⁰ Ezt a megoldást alkalmazták például hazánkban is, ahol a képviselőtábla által vád alá helyezett miniszterek feletti ítélkezésre egy, a főrendi tábla által a saját tagjai közül választott bíróságot rendelt [1848:III. tc. 34.§].

kamaránál ilyen kötöttségek nincsenek: *a bűnöst is futni hagyhatja, s az ártatlant is vád alá helyezheti*. Ha a rendőr egy számára is nyilvánvalóan ártatlan személyt meggyanúsít, vagy ellenkező esetben, egy elkövetett bűncselekményt „elmaszátol”, maga is bűncselekményt követ el. A képviselő azonban egy miniszter, vagy netán a köztársasági elnök vád alá helyezése kapcsán leadott szavazatáért nem vonható felelősségre.

Az előző bekezdésben tárgyalt problémakör értékelésébe most nem mélyedünk bele. Egy dolgot azonban hangsúlyozni kell: önmagában az a tény, hogy egyes törvénysértések (alkotmánysértés) „üldözése” a parlament politikai mérlegelésének tárgya, nem tekinthető valamiféle negatívumnak. A parlamentnek a végrehajtó hatalom felett speciális ellenőrzési jogai vannak, amelyből a tárgyalt problémára megfelelő indokok vezethetők le. A lényeg csupán az, hogy a politikai mérlegelés tárgyává tett és a hivatalból üldözendő cselekmények között jól húzzuk meg a határt.

Az eddigiekből láthattuk, hogy *az eljárás megindítása tárgyában a jogi felelősségnél is alkalmazható a szabad (politikai) mérlegelés. A felelősség megállapítására vonatkozóan azonban ez teljesen kizárt*. Nem olyan régen érintettük [lásd 4. pont], hogy a jogi és a politikai felelősség elválasztásának éppen ez az egyik legfontosabb ismérve: *jogi felelősségnél a bíró az alkotmány (törvény) előírásai alapján állapítja meg a felelősséget, illetőleg mindezek az esetleges szankció kiszabásában is kötök*. A két ismert büntetőjogi alapelv – nincs bűncselekmény, illetőleg nincs büntetés törvény nélkül – mindehhez jól kapcsolható.

A legtöbb alkotmányban azonban az alkotmánysértés (törvénysértés) megállapításának esetében olyan rendelkezéseket találhatunk, amely szerint az eljáró bírói hatóság „megfoszthatja” hivatalától, „elmozdíthatja” hivatalából a köztársasági elnököt. A „megfoszthatja”, „elmozdíthatja” kifejezés pedig a szankció alkalmazását mérlegelés tárgyává teszi. Kérdés, hogy ez egy teljesen szabad mérlegelés-e? A szabad mandátumból eredően a parlamenti képviselőt nem kötik objektív tények, vagyis a szavazatában megtestesülő döntését abszolút szabad mérlegelés alapján hozza. Vajon a „megfoszthatja” hivatalától, „elmozdíthatja” hivatalából rendelkezések az eljáró közjogi bíróságot ugyanígy, egy minden objektív kötöttségtől mentes döntésre hatalmazzák fel? Konkretizálva az esetet, ha a magyar Országgyűlés az Alaptörvény megsértése miatt a köztársasági elnököt vád alá helyezi, s az Alkotmánybíróság megállapítja ennek tényét, vajon az alkotmánybírák a szankcióról (az elmozdításról) az államfő iránti személyes szimpátiájuk alapján szavazhatnak? Erre azt hiszem, kétséget kizáróan nemleges választ adhatunk. A szankció alkalmazásánál az alkotmánybírák kezében nincs szabad mérlegelési jog.

A szankció ugyanis általában a hivatalból való elmozdítás. Az elkövetett alkotmánysértések (törvénysértések) viszont sokfajta lehetnek, lényegesen eltérő tárgyi súllyal. Vannak olyanok, amelyeknél indokolt a hivatalból való elmozdí-

tás, de lehetnek olyan enyhébb súlyúak is, amelyeknél ezt a szankciót nem kell alkalmazni. Ha az egyes alkotmányok kötelező elmozdítást írnának elő, akkor a proporionalitás (arányosság) elve sérülhetne, hiszen olyan cselekményeknél is alkalmazni kellene, ahol az elmozdítás aránytalanul súlyos szankció. A legtöbb alkotmány ezért teszi vagylagossá az egyetlen szankció alkalmazását. Ha az eljáró bíróság úgy ítéli meg, hogy a jogsértés súlyossága nem volt oly mértékű, amiért a köztársasági elnököt a hivatalából el kellene mozdítani, akkor a szankciót mellőzheti. *A „-hat, -het” semmiképpen sem jelenti azonban azt, hogy az eljáró bíróság személyes szimpátia alapján dönthet az elmozdításról.*

Tehát az előző pontban tett kijelentésünket, miszerint a jogi felelősség érvényesítésében a „bűnösség” (a jogsértés) megállapításában eljáró hatóságnak (bírósnak) nincs szabad mérlegelése, az sem cáfolja meg, hogy a köztársasági elnök esetleges elmozdításában a legtöbb alkotmány mérlegelési jogot ad számára.

Jelen pont végén tekintsük át újra a felelősségre vonás három fontos lépését. Ez ugyanis a román alkotmány elemzésének egyik kulcskérdése lesz. Első lépés a vád alá helyezés, második lépés a felelősség megállapítása, a harmadik pedig a szankció kiszabása. Az első lépés lehet politikai mérlegelés tárgya, vagyis lehet szubjektív elhatározás, a második és a harmadik viszont csak objektív tények alapján hozott bírói döntés. Nem szeretnék a dolgok elébe szaladni, csak röviden hívnám fel a figyelmet arra, hogy a román alkotmány elemzésénél a harmadik elemnél fogunk érdekességeket találni. Az a kérdés fog bennünk felmerülni, hogy az alkotmányértés miatt alkalmazott szankció valóban objektív szempontok alapján születik-e?

6. A köztársasági elnök felelősségi rendszere a román alkotmányban

A probléma elméleti oldalának felvázolása után akkor lássuk a tételes román szabályozást. Az alkotmányban, az államfő felelősségre vonásával kapcsolatban, a 2003-as alkotmánynovelláig egy rendelkezést találhatunk. Ennek a részletes elemzés alá vonandó részét érdemes szó szerint idézni, hiszen még sokszor szóba fog kerülni: *„Az alkotmány előírásainak súlyos megsértése esetén – az Alkotmánybíróság megkérdezése után – a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és a szenátorok többségének szavazatával, Románia Elnökét hivatalának gyakorlásában felfüggesztheti.”*³¹ Amennyiben a törvényhozás két házának együttes ülése a felfüggesztésről szóló javaslatot elfogadja, az államfő elmozdításáról 30 napon belül népszavazást kell tartani.³²

³¹ Románia 1991. évi Alkotmánya 95. cikkely (1) bekezdés.

³² Uo. 95. cikkely (3) bekezdés.

A 2003-as alkotmánynovellával egy új cikkelyt is beiktattak, amely szerint, a parlament (a Képviselőház és a Szenátus) – kétharmados többséggel – hazaárulásért vád alá helyezheti a köztársasági elnököt.³³ A vád megalapozottságáról itt a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék dönt.³⁴

Láthatjuk, hogy *mindkét rendelkezés tárgyában jogi felelősséget érint*, az első eljárás alkotmányértés, a második hazaárulás esetén indítható. A két cikkely között azonban markáns különbséget jelent, hogy míg a felelősséget az első esetben végérvényesen népszavazás állapítja meg, addig az utóbbiban bíróság.

A 96. cikkely által szabályozott hazaárulás miatti vád alá helyezéssel különösebben nem kell foglalkoznunk, hiszen jogsértés miatti vád alá helyezésről van szó, majd bíróság általi ítélekezésről.

Sokkal furcsább az alkotmányértés miatti felfüggesztést szabályozó 95. cikkely. Hogyan lehet ennek megítélésbe bármilyen módon a választópolgárokat bevonni? Az Alkotmánybíróságnak ugyan van egy előzetes véleményezési joga, amely nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy megállapítsa: vajon történt-e alkotmányértés? De ez legfeljebb arra vonatkozik, hogy lehet-e népszavazást tartani, vagy nem. A szankció azonban a tisztségtől való megfosztás, amelyről népszavazás dönt. Hogy lehet a szankció alkalmazását a választópolgárokra bízni?

7. A felelősség érvényesítésének lépései

Mindkét tárgyalt cikkely esetén – a korábban röviden már említett [lásd 5. pont utolsó bekezdése] – három lépést kell egymástól elkülönítenünk: 1) a felfüggesztést (vád alá helyezést); 2) a jogsértés (bűnösség) megállapítását, valamint 3) a szankció kiszabását.

Az első lépés mindkét esetben a parlament, a második, vagyis a jogsértés tényének megállapítása pedig a 95. cikkelynél az Alkotmánybíróság, a 96. cikkelynél a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék hatásköre. A szankció alkalmazása 95. cikkelynél, mint már említettük, a választópolgárok kompetenciája, a 96. cikkelynél pedig a szankció nem mérlegelés tárgya, így nincs szankciót alkalmazó szerv. Az alkotmány ugyanis hazaárulás megállapítása esetén automatikus hivatalvesztést ír elő, vagyis az eljáró bíróságnak (Legfőbb Semmítő- és Ítélszék) a szankció alkalmazásánál nincs mérlegelési jogköre.³⁵

A korábbiakban említettük, hogy több alkotmány a jogsértés megállapítása után még mérlegelési lehetőséget ad az eljáró bíróságnak, hogy az államfőt

³³ Uo. 96. cikkely (1) bekezdés.

³⁴ Uo. 96. cikkely (4) bekezdés.

³⁵ „...Az elítélő határozat véglegessé válásának időpontjától az Elnök a jog szerint leváltottnak számít.” [Románia 1991. évi Alkotmánya 96. cikkely (4) bekezdés 2. mondat].

megfosztja-e hivatalától [lásd 5. pont]. Itt kötelező a szankció alkalmazása, de nagyobb problémát ebben sem találhatunk. A hazaárulás súlyos bűncselekmény, a kötelező hivatalvesztést miért ne lehetne előírni. A mérlegelési jogkör alkalmazásánál legtöbbször nem egy konkrét bűncselekmény elkövetéséért vonható valaki felelősségre, hanem például alkotmányértéséért, amelynek a tárgyi súlya különböző lehet.

A 95. cikkelynél azonban újra elakadunk. Az alkotmány legfelsőbb védelmére hivatott bírói testület megállapítja az alkotmány megsértését, s ezután döntenie kellene a szankcióról. Ha a szankciót az Alkotmánybíróság állapítaná meg, a taláros testület is kaphatna mérlegelési jogkört, hogy az elnököt hivatalában meghagyja-e vagy nem. Így a népszavazás tűnhetne hasonló eljárásnak, a választópolgároknak mérlegelési jogkörük van, hogy az elnököt elmozdítják hivatalából vagy nem. Az alapvető különbség viszont az, hogy az Alkotmánybíróságnak jogi szempontok szerint kellene döntenie a szankcióról, míg a választópolgárok politikai szempontokat mérlegelnek. Mint korábban már érintettük [lásd 5. pont], ha az államfő felelősségéről döntő bíróságnak mérlegelési jogköre van a szankció (hivatalból történő elmozdítás) alkalmazásáról, a proporcionalitás elvét kell alkalmaznia. Ha az alkotmányértés súlyos, el kell mozdítania az elnököt, ha nem túl súlyos, akkor hivatalában hagyhatja. *A választópolgárok azonban nem az elkövetett alkotmányértés tárgyi súlya, hanem egyéni szimpátia alapján döntenek.* Ha a néhány évvel korábban általuk megválasztott elnök időközben unszimpatikussá vált, akkor egy bagatell ügyért is leváltják, ha még mindig bírja szimpátiájukat, akkor egy súlyos alkotmányértés esetén is megtartják pozíciójában.

Ha az alkotmány erre vonatkozó passzusát szó szerint elemezzük, a felfüggesztésre csak súlyos alkotmányértés esetén kerülhet sor.³⁶ Ennek kapcsán az is felvetődik, hogy a hazaáruláshoz hasonlóan nem kellene-e itt is automatikusan hivatalvesztést kimondani. Az enyhébb alkotmányértések esetén, amikor a hivatal megtartása felvetődhetne, a felfüggesztési eljárás meg sem indítható. Az egy furcsa dolog, hogy a súlyos alkotmányértést elkövető elnök hogyan maradhat hivatalba. Márpedig a referendumnak lehet ilyen következménye.

A népszavazás általi visszahívással egyébként nem lenne különösebb gond, hiszen korábban említettük [lásd 1-2. pont], több ország alkotmánya is megengedi a köztársasági elnök ily módon történő visszahívását. Ez azonban egy nyíltan vállalt politikai döntés, az elnök alkotmányosan gyakorolta jogosítványait, a választók politikailag elégedetlenek vele. A román alkotmány 95. cikkelyében azonban a jogi és a politikai felelősség összemosódik, s ez a helyzetet megbotyolítja.

³⁶ „Az alkotmány előírásainak súlyos megsértése esetén – az Alkotmánybíróság megkérdéztése után – a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, ...” [Románia 1991. évi Alkotmánya 95. cikkely (1) bekezdés].

8. Az alkotmány 95. cikkelye: politikai vagy jogi felelősség? (az Alkotmánybíróság döntésének kötőereje)

Ha az alkotmány tárgyalt 95. cikkely (1) bekezdéséből az áthúzott szövegrészt elhagynánk, akkor egy világos politikai felelősséget kapnánk: „*Az alkotmány előírásainak súlyos megsértése esetén – az Alkotmánybíróság megkérdezése után – a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és a szenátorok többségének szavazatával, Románia Elnökét hivatalának gyakorlásában felfüggeszheti.*” Ebben az esetben a népszavazás elrendelése is teljesen érthető következmény lenne.

Mivel azonban az általam áthúzott mondatrész benne van az alkotmányban, az előző pontban vázolt ellentmondás fennmarad: *alkotmánysértés esetén politikai mérlegelésen nyugvó szankciót alkalmaznak.* A két felelősségi forma elhatárolásában azonban még fontos kérdés az Alkotmánybíróság döntésének kötő ereje is.

A taláros testület hatásköreinek megállapításánál az alkotmány az alábbi rendelkezést tartalmazza: „*tanácsadó jelleggel véleményezi a Románia Elnökének a tiszttségéből való felfüggesztésére irányuló javaslatot*”³⁷ Ebből mindössze tanácsadó jelleg következik, az Alkotmánybíróságról szóló organikus törvényben pedig az utóbbi időben hol így, hol úgy próbálták módosítani a döntés kötő erejének kérdését. Amennyiben az Alkotmánybíróság véleménye (határozata) csak tanácsadó jellegű, akkor egyértelműen elcsúszunk a politikai felelősség irányába. *Ez ugyanis azt jelenti, hogy az államfő felfüggesztéséről szóló parlamenti határozat akkor is érvényes, ha az Alkotmánybíróság nem állapítja meg az alkotmánysértés tényét.* A képviselők és szenátorok pedig szabad mandátummal bírnak, vagyis a felfüggesztésről politikai álláspontjuk szerint szavaznak [lásd 5. pont]

Összességében tehát ez azt jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság véleménye csak tanácsadó jellegű, akkor *a parlament ugyanúgy népszavazásra tűzheti a köztársasági elnök visszahívását, mint azon államokban, ahol ez az eszköz az államfővel szembeni politikai felelősség érvényesítésére szolgál.*

Nem lényegtelen az a kérdés sem, hogy a parlament milyen többséggel hozhatja meg az államfő felfüggesztéséről szóló határozatot. Ehhez elég a mindenkori kormánytöbbség támogatása, vagyis egyszerű többség kell a felfüggesztéshez, vagy csak az ellenzékkel való konszenzus esetén lehet vele élni, mert az minősített többséghez (kétharmadhoz) kötött.

³⁷ Uo. 146. cikkely h. pont.

9. A felfüggesztéshez szükséges parlamenti többség, s a joggal való visszaéléssel szembeni védelmi mechanizmusok kérdése

Azon alkotmányoknál, amelyek lehetővé teszik a köztársasági elnök népszavazás általi visszahívását, ennek elrendelésére *a parlament általában minősített többséggel jogosult* [lásd 1. pont]. Romániában az államfővel szembeni parlamenti döntésnél az alkotmány a 96. cikkely esetében, vagyis a hazaárulás miatti vád alá helyezésnél minősített (kétharmados) többséget kíván meg,³⁸ a korábban már többször idézett 95. cikkelynél azonban az alábbiak szerint szól: „*a képviselők és szenátorok többségének a szavazatával*”. *Ez csak abszolút többséget jelent, a visszahívásról elrendelendő népszavazás pedig ennek már automatikus következménye.*

A célszerű megoldás az volna, ha mindkét parlamenti döntés minősített többséghez lenne kötve. Ha viszont csak az egyiket, akkor már logikusabb lenne a hazaárulás miatti vád alá helyezést és nem az alkotmány sértés miatti felfüggesztést egyszerű többséghez kötni. A felfüggesztést követően ugyanis az elnök a népszavazás megtartásáig nem láthatja el hivatalát, hatásköreit – bizonyos korlátozásokkal – ideiglenesen a Szenátus elnöke veszi át.³⁹ A parlamenti kamarák elnökeit a kormánypártok állítják, így ha a kormánytöbbség felfüggeszti az elnököt, átmenetileg a saját emberét ültetheti az elnöki székbe. Ez akár „kísértésbe esést” is előidézhet, hiszen az elnök felfüggesztésével, a hatásköri korlátozásokkal nem érintett ügyekben bizonyos intézkedéseket meg tudnak hozni, amire egyébként a rendes államelnök nem lenne hajlandó. Aztán, hogy a népszavazásnak mi lesz az eredménye, annak ebből a szempontból különösebb jelentősége nincsen.

Láthatjuk, hogy a román alkotmány szabályai a mindenkori kormánypártok részére lehetőséget adnak a joggal való visszaélésre is. Vajon vannak-e ezzel szemben védelmi mechanizmusok?

Az államfő népszavazás általi visszahívását először lehetővé tevő 1919-es német alkotmány védelmi mechanizmusának – mint erről már korábban szóltunk [lásd 1. pont] – két eleme volt. Természetesen ezek arra az esetre szülő „fenyegetések” voltak, ha a parlament alaptalanul függesztette fel az elnököt, amely akkor bizonyosodott be, ha a választók bizalmat szavaztak neki. Ha az államfő nem bírta a polgárok bizalmát, akkor távoznia kellett hivatalából, s a parlamentet nem kellett szankcionálni a népszavazás elrendelése miatt. Ha viszont a polgárok bizalmat szavaztak az államfőnek, az részéről *újabb választásnak*

³⁸ „A Képviselőház és a Szenátus, együttes ülésen, a képviselők és szenátorok számának legkevesebb kétharmados szavazatával, elhatározhatják Románia Elnökének vád alá helyezését hazaárulásért.” [Románia 1991. évi Alkotmánya 96. cikkely (1) bekezdés].

³⁹ Uo. 98. cikkely (1)-(2) bekezdés [A korlátozások az alábbi hatásköröket érintik: a parlamentnek küldött üzenetek, a parlament feloszlata, népszavazás kiírása].

*minősült, s a parlament feloszlását vonta maga után.*⁴⁰ Így bizonyos kockázattal is járt a népszavazás kezdeményezése, így a joggal való visszaélés lehetőségét erősen korlátozódott. Ezt a védelmi mechanizmust az osztrák és a szlovák alkotmány is átvette.

A román alkotmányban azonban ilyen védelmi mechanizmusokkal nem találkozunk. Ha az elnöknek bizalmat szavaz a lakosság, akkor visszalép hivatalába, s ezek után semmi további nem történik. Tehát ha a parlament visszaél jogával, s csak azért függeszti fel az elnököt, hogy hivatalának gyakorlásában ideiglenesen megakassza, később semmilyen joghátránytól nem kell tartania.

Végezetül, különösen a joggal való visszaélés lehetősége miatt, azt a kérdést is fel kell tennünk, hogy *egyáltalán miért szükséges a vád alá helyezett elnököt tisztsége gyakorlásában felfüggeszteni.* Persze ez nem egyedülálló szabály, hazánkban is mind a korábbi Alkotmány,⁴¹ mind a most hatályos Alaptörvény⁴² tartalmazza azt. Az ártatlanság vélelme azonban a köztársasági elnököt is megilletné. Különösen azért érdekes a kérdés, mert a parlamenti képviselőkre ilyen szabály nem vonatkozik.⁴³ Mentelmi joguk felfüggesztése és esetleges meggyanúsításuk után is gyakorolhatják képviselői jogaikat. A polgármesterek is mindaddig elláthatják hivatalukat, amíg bíróság jogerősen el nem ítéli őket. Itt legalábbis érdemes lenne egységes szabályokat megállapítani, vagy senki, vagy mindenki felfüggesztődik az ellene emelt vád miatt. De az lenne a logikusabb, hogy senki. Ez különösen fontos lenne a román alkotmányban, hiszen – mint azt többször tárgyaltuk – a felfüggesztéshez a parlamentben egyszerű többség szükséges, s semmilyen szankciója nincs a vád népszavazás általi elutasításának.

10. Egy rövid epilógus a rendszerváltás Magyarországról

Köztudott, hogy az 1989/1990-es rendszerváltás idején a köztársasági elnök választásának módja hazánkban is központi kérdés volt. Bár a közvéleményben nem keltett akkora visszhangot, hogy ezek az alkotmánymódosítások a felelősségre vonás szabályait is folyamatosan változtatták. Erre azért érdemes kitérni, mert több esetben *a román alkotmányhoz hasonló paradox helyzetekbe ütközünk: a jogi és a politikai felelősség összemosódik.*⁴⁴

A demokratikus államberendezkedést megteremtő 1989. októberi alkotmánynovella a köztársasági elnök felelősségre vonását akkor tette lehetővé, ha

⁴⁰ A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 43.cikkely (2) bekezdés.

⁴¹ A Magyar Köztársaság 1949/1989. évi Alkotmánya 31/A.§ (4) bekezdés.

⁴² Magyarország Alaptörvénye 13. cikk (4) bekezdés.

⁴³ CSINK (2007b) i. m. 18.

⁴⁴ CSINK (2007c) i. m. 175.

az tisztsége gyakorlása során az alkotmányt, vagy valamely törvényt megsértette. Ez a rendelkezés, valamint a vád alá helyezés szabályai stabilak maradtak,⁴⁵ a felelősség megállapítására vonatkozó 31/A.§ (4)-(5) bekezdést azonban a választás szabályainak minden egyes módosításakor megváltoztatták.

Az 1989. októberi alkotmánynovella szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés választotta. Ha az Alkotmány vagy valamely törvény megsértése esetén vád alá helyezték, a vitatott cselekmény elbírálására az Országgyűlés saját tagjai közül egy tizenkét tagú Ítélező Tanácsot választott. Amennyiben az Ítélező Tanács a törvénysértést megállapította, javaslatot tett az Országgyűlésnek, hogy az elnököt tisztségétől fossa meg.⁴⁶

Az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény a választópolgárok általi közvetlen elnökválasztást vezetett be. Ezzel párhuzamosan azonban a köztársasági elnök felelősségének megállapításánál az Országgyűlés elvesztette ügydöntő kompetenciáját, a kérdést ugyanis népszavazásra kellett tüznie. Így a választópolgárok döntöttek arról, hogy a köztársasági elnököt elmozdítják-e tisztségéből vagy nem.⁴⁷

Mindkét megoldás *a paradoxnak nevezett román szabályozás problémáját hordja magában: megállapítják a köztársasági elnök alkotmánysértő (törvénysértő) cselekményét, a szankció alkalmazását azonban politikai mérlegelés tárgyává teszik.* Teljesen mindegy, hogy az Országgyűlés, vagy népszavazás dönt az elmozdításról, hiszen a képviselők is szabad mandátummal bírnak.

Az 1990. évi XL. törvény aztán helyére tette a dolgot, hiszen az alkotmánysértés (törvénysértés) megállapítását, valamint a szankció alkalmazását egyaránt az Alkotmánybíróságra bízta.⁴⁸

A KORMÁNYALAKÍTÁSBAN BETÖLTÖTT SZEREPE

11. A kormányalakítás és a kormányforma összefüggései

A ma hatályos román alkotmány bő két évtizedes gyakorlatából egyértelműen levonható következtetés, hogy *az államelnök gyakran és hathatósan beavatkozik a kormányalakítás folyamatába.* Érdeemes megvizsgálni, hogy a vonatkozó kompetenciáit az alkotmány miként szabályozza. Az alkotmány tételes szabályozása

⁴⁵ A Magyar Köztársaság 1949/1989. évi Alkotmánya 31/A. § (2)-(4) bekezdés.

⁴⁶ Uo. 31/A. § (5)-(6) bekezdésének az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított, s 1989 októbere és 1990 márciusa között hatályos szövege.

⁴⁷ A Magyar Köztársaság 1949/1989. évi Alkotmánya 31/A. § (5)-(8) bekezdésének az 1990. évi XVI. törvénnyel megállapított, s 1990 márciusa és június között hatályos szövege.

⁴⁸ A Magyar Köztársaság 1949/1989. évi Alkotmánya 31/A. § (5)-(6) bekezdésének az 1990. évi XL. törvénnyel megállapított, s 1990 június után hatályos szövege.

és az alkotmányos gyakorlat eltérhet egymástól, de csak egy irányban. Ha az alkotmány a kormányalakításban szélesebb beavatkozási jogot biztosít az államfőnek, ő ezzel nem köteles élni. Vagyis *egy félprezidenciális alkotmány mellett lehet parlamentáris kormányalakítási gyakorlat*. Fordítva azonban nem működhet a rendszer, *ha az alkotmány egy parlamentáris kormányalakítási modellt rögzít, ott az elnök nem törekedhet félprezidenciális gyakorlat kialakítására*.

Az első esetkörre az állandó példa napjaink Ausztriájának alkotmányos gyakorlata. Az alkotmány egy félprezidenciális kormányalakítási modellt tartalmaz,⁴⁹ ugyanakkor a Szövetségi Elnök sohasem próbálja megbomlasztani a parlamenten belüli egyeztetéssel létrejövő kormánykoalíciókat. Vagyis nyugati szomszédunknál egy, a parlamentáris rendszerekre jellemző gyakorlat működik.

Vajon a kormányalakításnak a román alkotmány által rögzített szabályai mennyire közelítenek a félprezidenciális modellhez? Hiszen az elnök aktív közreműködése ezt feltételezné.

12. A köztársasági elnök lehetséges befolyása a kormányalakításra

Először is külön kell választanuk a kormány megbízásának elnyerésére, valamint a megbízás visszavonására vonatkozó jogokat (kinevezés és felmentés). A félprezidenciális rendszerekben a köztársasági elnök a parlament jóváhagyása nélkül is visszavonhatja a kormány megbízását, amely Románia esetében egy önálló konfliktuspont, ezért külön fejezetben fogjuk tárgyalni [lásd 16-17. pont].

Jelen pontban tehát a kormány megbízásának keletkeztetésénél tekintjük át a köztársasági elnök lehetséges szerepkörét. Az egyes típusok között az alapvető határvonalat talán az jelenti, hogy *a köztársasági elnök szabadon hivatalba léptethet egy kormányt, vagy ehhez szükséges a parlament valamilyen előzetes megerősítése*. A határvonal szemléltetésére kifejezetten alkalmas az 1945/1946-os magyar szabályozás. A köztársasági elnöki tisztség 1946. februári felállításaig az államfői hatalom ideiglenes gyakorlásával a Nemzeti Főtanács volt megbízva. Az 1945. évi XI. tc. 9. § (1) bekezdése a kormányalakítás szabályait az alábbiak szerint rögzítette: „*A miniszterelnököt a politikai bizottság kétharmad többségű határozata, ilyen hiányában pedig a Nemzetgyűlés határozata alapján a Nemzeti Főtanács nevezi ki és menti fel.*” A köztársasági elnöki tisztség felállítása után az 1946. évi I. tc. 13.§ (2) bekezdése az alábbi rendelkezést tartalmazta: „*A köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a Nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után a parlamenti többségi elv tiszteletben*

⁴⁹ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi alkotmányának 1929 óta hatályos szövegváltozata 70. cikkely (1) bekezdése szerint a Szövetségi Kancellár államfői kinevezéssel nyeri megbízását, s az elnök a kormányfő elmozdítására is jogosult [A kormányalakítás modelljeiről lásd 11. pont].

tartásával a miniszterelnököt, a miniszterelnök előterjesztése alapján pedig a minisztereket.” A központi kérdés nyilvánvalóan a miniszterelnök kinevezése, amely az 1945. évi XI. törvénycikk szerint ez a nemzetgyűlés politikai bizottságának határozata alapján, az 1946. évi I. törvénycikk szerint pedig annak meghallgatása után történt. *Az első verzió egyetértési, a második viszont csak véleményezési jogot biztosít. Az utóbbi már nem alkalmas arra, hogy a nemzetgyűlés egy neki nem tetsző miniszterelnök kinevezését blokkolja, csak a hivatalba lépett kormányt tudja elmozdítani* (negatív parlamentarizmus). A kormányalakítás különböző típusainál én ezt tekintem a parlamentáris és a félprezidenciális rendszer közötti legfontosabb határvonalnak.

Persze mind a két irányba tovább lehet mozdulni. A klasszikus félprezidenciális rendszerekben a parlamentnek véleményezési joga sincs, a miniszterelnök kinevezése a köztársasági elnök teljesen szabad döntése. Így volt ez például az 1919-es német alkotmányban,⁵⁰ vagy így van a már említett osztrák alkotmány 1929 óta érvényes szövegváltozatában is.⁵¹

Az 1945-ös magyar szabályozástól a parlamentáris rendszer irányába történő további elmozdulás, amikor a törvényhozás nem csak előzetesen jóváhagyja az államfő által miniszterelnökké kinevezni kívánt személyt, hanem maga választja a kormányfőt. Előfordulhat, mint azt a hatályos magyar Alaptörvényben is láthatjuk, amikor a köztársasági elnöknek még marad javaslatvételi joga,⁵² de például az osztrák alkotmány 1920 és 1929 között hatályos szövege szerint a Szövetségi Elnöknek még jelölési joga sem volt a Szövetségi Kancellár személyére.⁵³

13. A kormányalakítás és a parlament-felosztatási jog összekapcsolása

A kormányalakítás sok alkotmányban összekapcsolódik a köztársasági elnök parlament-felosztatási jogával. *Ha nem tud kormány alakulni, az általában a törvényhozás működésképtelenségét jelenti*, ilyenkor az államfő parlamentáris

⁵⁰ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya 53. cikkely: „A Birodalmi Kancellárt és javaslatára a birodalmi minisztereket a Birodalom Elnöke nevezi ki és menti fel.”

⁵¹ Az Osztrák Köztársaság Alkotmánya 1929 óta hatályos szövegváltozat 70. cikkely (1): „A Szövetségi Kancellárt és javaslatára a Szövetségi Kormány többi tagját a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Szövetségi Kancellár vagy a teljes Szövetségi Kormány felmentéséhez nem szükséges ellenjegyzés; a Szövetségi Kormány egyes tagjainak felmentéséhez a Szövetségi Kancellár előterjesztése szükséges. [...]”

⁵² Magyarország 2011. évi Alaptörvénye 16. cikk (3) bekezdés: „A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg.”

⁵³ Az Osztrák Köztársaság Alkotmányának 1920 és 1929 között hatályos szövegváltozata 70. cikkely (1): „A Szövetségi Kormányt a Nemzeti Tanács választja. A választás a Nemzeti Tanács Főbizottságának egyesített javaslatára, névszerinti szavazással történik.”

keretek között is jogosult a törvényhozás feloszlatására. Az új választás ugyanis egy alternatíva arra, hogy megfelelő kormánytöbbség képződjön, vagyis a parlament működőképessé váljon.

Kérdés azonban, hogy a parlament azért nem képes miniszterelnököt választani, mert valóban nem tud kormánytöbbség képződni, *vagy azért, mert a köztársasági elnök blokkolja a kormányalakítást*. S itt ki kell emelni: a kormányalakítás akadályozására nem szükséges, hogy az államfő a miniszterelnök kinevezésére vonatkozó jogot birtokolja, elegendő az is, ha csak a jelöltállítási jog van nála. Persze csak akkor, ha a jelölés joga nem száll át a parlamentre, merthogy ilyen alkotmányos szabályokkal is találkozhatunk. Ezt a problémát azonban, a témával kapcsolatos fontossága miatt, egy külön pontban tekintjük át [lásd 14. pont].

Ha a jelölés joga nem száll át a parlamentre, akkor kisebb eltolódás tapasztalható a félprezidenciális rendszerek irányába. A köztársasági elnöknek ugyanis lehetősége nyílik arra, hogy a parlamentet választás elé állítsa: *vagy megerősíti miniszterelnök-jelöltjét, vagy előrehozott választások lesznek*. Az államfő ebben az esetben egy olyan parlamentet is fel tud oszlatni, amelyben kialakul megfelelő többség, csak ez az elnök számára politikailag nem szimpatikus. *A működőképes parlament feloszlatásának lehetősége pedig egyértelműen félprezidenciális jogosítvány*.

Az itt tárgyalt elnöki jogkör „erősítésének”, vagy „puhításának” van azonban egy fontos eszköze: számszerűen hány kormányalakítási kísérletet kíván meg az alkotmány, ami után a köztársasági elnök jogosult lesz a parlament feloszlatására. Minél több sikertelen kormányalakítási kísérlet szükséges a feloszlatási ok elő álltához, az egyre inkább gyengíti az elnök jogosítványát. A kormányalakítás szándékos blokkolása ugyanis politikai konfliktusokhoz vezet, s ezért nem mindegy, hogy ezt egyszer, vagy négyszer kell előidézni ahhoz, hogy a parlamentet feloszlathassa.

A probléma szemléltetésére érdemes visszatekinteni a magyar Alkotmány 1989 októbere és 1990 júniusa között hatályos szövegére, amely az elnöki feloszlatás előfeltételeként, két fordulatot tartalmazott: az Országgyűlés – 12 hónapon belül négy alkalommal – a Minisztertanácstól (Kormánytól) megvonja a bizalmat, illetőleg a bemutatkozó Minisztertanácsnak (Kormánynak) nem szavaz bizalmat.⁵⁴ 1989 októberében a konstruktív bizalmatlansági indítványt még nem tartalmazta az Alkotmány [lásd 14. pont], s a bemutatkozó Minisztertanácsot a köztársasági elnök által kormányalakításra felkért személy állította össze. Ha a köztársasági elnök negyedik jelöltje által összeállított Minisztertanácsot sem erősítette meg az Országgyűlés, akkor az államfő feloszlathatta azt. Ez a megoldás még lehető-

⁵⁴ A Magyar Köztársaság 1949/1989. évi Alkotmánya 28.§ (3) bekezdésének az 1989. évi XXXI. törvény 14. §-a által megállapított szövege.

séget adott a kormányalakítás blokkolására, de egy „puha” változatban, hiszen a kormányalakítás elég nagyszámú, egészen pontosan négyszeri „szabotálása” volt szükséges ahhoz, hogy a köztársasági elnök feloszlathassa az Országgyűlést.

De hangsúlyoznunk kell: a köztársasági elnök csak akkor tudja blokkolni a kormányalakítást, ha elutasított javaslata után a jelölés joga nem száll át a parlamentre. Térjünk akkor át ennek a problémának az elemzésére.

14. Van-e a parlamentnek kezdeményezési joga a kormányalakításnál?

A német Grundgesetz szerint a Szövetségi Kancellárt a Szövetségi Elnök nevezi ki. Első ránézésre ez úgy is tűnhetne, mintha a mai Németország félpresidenciális kormányzati rendszerrel bírna. A kormányalakítás azonban azzal kezdődik, hogy az államfő javaslatot tesz a Szövetségi Gyűlésnek a kormányfő személyére, s csak akkor kerülhet sor kinevezésére, ha a képviselők többségének bizalmát elnyerte.⁵⁵ Ha az államfő jelöltje nem kapja meg a kellő támogatást, akkor a jelölés joga átszáll a Szövetségi Gyűlésre.⁵⁶ Amennyiben a parlament a saját jelöltjei közül tud kormányfőt választani a Szövetségi Elnök ezt a személyt köteles Szövetségi Kancellárrá kinevezni.⁵⁷ Itt tehát az államfő nem tudja blokkolni a kormányalakítást, mert csak akkor akad el a folyamat, ha a Szövetségi Gyűlés a saját jelöltjei közül sem tud kancellárt választani.

Hasonló helyzet alakul ki azokban az államokban is, ahol a jelölés joga nem száll át a parlamentre, de a kormány felelőségének érvényesítésére a konstruktív bizalmatlansági indítványt alkalmazzák. Itt ugyanis a bizalmatlansági indítványt úgy kell előterjeszteni, hogy a javaslattevők a megválasztandó új miniszterelnök személyét is megjelölik, vagyis a jelölés joga a bizalmatlansági indítványt előterjesztő képviselőket illeti. A furcsaság abból adódik, hogy a parlamentnek először meg kell választani a neki nem tetsző jelöltet, s aztán tudja azt lecserélni. Köztudottan ez a rendszer érvényesül a mai Magyarországon.

Ezekben az esetekben tehát – közvetlenül, vagy közvetetten – de a kormányfő jelölésének joga átszáll a parlamentre. A sikertelen kormányalakításra vonatkozóan hiába rögzíti az alkotmány (alaptörvény) az államfő parlament feloszlási jogát, azzal csak akkor tud élni, ha ténylegesen nem képződik parlamenti többség. Ha viszont a jelölés joga nem száll át a parlamentre, akkor is oszlathat az elnök, ha van megfelelő parlamenti többség, csak abból nem hajlandó kormányfő-jelöltet állítani.

⁵⁵ A Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. évi Alaptörvénye 63. cikkely (2) bekezdés.

⁵⁶ Uo. 63. cikkely (3) bekezdés.

⁵⁷ Uo. 63. cikkely (4) bekezdés.

15. A kormányalakításnak és parlament-feloszlatásnak a román alkotmányban rögzített szabályai

A román alkotmány az államfő parlament-feloszlatási joga kacsán az alábbi rendelkezést tartalmazza: „*A két Ház elnökeivel és a parlamenti csoportok vezetőivel tartott tanácskozás után Románia Elnöke feloszlathatja a Parlamentet, ha ez az első felkéréstől számított 60 napos határidőn belül nem szavazott bizalmat a kormányalakítás tekintetében, de csakis azután, miután az legalább két bizalmi szavazati kérelmet már elutasított.*”⁵⁸

A kormányalakításra pedig az alábbi szabályokat találjuk: „*Románia Elnöke jelöltet állít a miniszterelnöki tisztségre, majd a Parlament bizalmi szavazata alapján kinevezi a Kormányt.*”⁵⁹

A kormányalakításnál formálisan kinevezési jogköre van a köztársasági elnöknek, de csak olyan személyt nevezhet ki miniszterelnökké, akit a parlament előzetesen megerősített. Az egyes kormányalakítási modellek kapcsán felhozott példák [lásd 12. pont] közül az 1945. évi XI. törvénycikkkel állítható párhuzamba,⁶⁰ amelyet már a parlamentáris modellek közé soroltunk.

Kérdés azonban, hogyha az elnök és a parlament nem jut konszenzusra, akkor blokkolódik a kormányalakítási folyamat, vagy a parlament magához vonhatja a jelölési jogot, s az általa támogatott személyt a köztársasági elnök ellenére is beültetheti a kormányfői székbe [lásd 14. pont]. A román alkotmányban nem találunk olyan szabályt, amellyel sikertelen kormányalakítás után a parlament átvehetné a kezdeményezést. Ez azt jelenti, hogy *a köztársasági elnök a kormányalakítás blokkolásával elő tudja idézni a parlament feloszlatásának előfeltételéül szabott körülményt.* Az államfő általi első miniszterelnök-jelöléssel elkezd ketyegni a 60 napos határidő, s ha a parlament elutasítja, még egyszer kell jelöltet állítania. Ha ez sem kapja meg a szükséges támogatást a 60 napos határidő letelte után feloszlathatja a parlamentet.

A bizalmatlansági indítványnál a román alkotmány nem alkalmazza a „konstruktív” modellt, vagyis a miniszterelnök elmozdításakor az új kormányfő jelölésének joga nem száll a parlamentre⁶¹ [lásd 14. pont]. Így Romániában a parlament azt sem tudja elérni, hogy az államfő jelöltjének megválasztása után egy bizalmatlansági indítvány előterjesztésével a neki szimpatikus személyre cseréli a miniszterelnököt.

⁵⁸ Románia 1991. évi Alkotmánya 89. cikkely (1) bekezdés.

⁵⁹ Uo. 85. cikkely (1) bekezdés.

⁶⁰ 1945.XI. tc. 9.§ (1) bekezdés: „A miniszterelnököt a politikai bizottság kétharmad többségű határozata, ilyen hiányában pedig a Nemzetgyűlés határozata alapján a Nemzeti Főtanács nevezi ki és menti fel.”

⁶¹ Lásd Románia 1991. évi Alkotmányának a bizalmatlansági indítványra vonatkozó 113. cikkelyét.

A köztársasági elnök Romániában él is az itt tárgyalt jogosítványával. Traian Băsescu az elmúlt években több alkalommal is pozícióba jutatott olyan miniszterelnök-jelöltet, aki az „önkéntesen” formálódó parlamenti többség bizalmát nem bírta. A felosztatás elkerülése végett egyes parlamenti csoportosulások inkább az államfő jelöltje mögé álltak. 2009 őszén, az elnökválasztás előtt megbukott Emil Boc kormánya, s a parlamenti többség világosan kiállt Klaus Johannis nagyszebeni polgármester miniszterelnöksége mellett. Az elnökválasztás eredménye azonban a kormányalakítást is megfordította, Băsescu győzelmével ismét Emil Boc lett a miniszterelnök.

16. A kormány felmentésének kérdése

Korábban érintettük [lásd 12. pont], hogy a félprezidenciális rendszerekben a köztársasági elnök nem csak kinevezi a kormányt, hanem azt bármikor szabadon el is mozdíthatja. Ez mindenképpen kettős függést szül, hiszen a kormány minden kötöttség nélküli felmentésének lehetősége ugyan olyan erős függelmi viszont teremt, mint a bizalmatlansági indítvány a parlament irányába.

Kérdés azonban, hogy a kinevezés automatikusan magába foglalja-e a felmentés jogát is? A román alkotmány ugyanis a köztársasági elnök hatáskörénél csak a kormány kinevezéséről beszél,⁶² a felmentésre vonatkozó felhatalmazással nem találkozunk. A korábban említett félprezidenciális alkotmányoknál [lásd 12. pont] azonban szövegszerűen megtalálhatjuk a felmentésre vonatkozó jogot is.

A 2003-ban kihirdetett alkotmányrevízió a miniszterelnök felmentésére tételes tilalmat állapított meg,⁶³ ettől kezdve teljesen világos, hogy a román államfő nem mentheti fel a kormányfőt. 1999-ben azonban Emil Constantinescu államfő leváltotta Radu Vasile miniszterelnököt.⁶⁴ A tételes tilalom előírása ennek következménye volt. Hogy Constantinescu elnök ezen intézkedése alkotmányos volt-e, vagyis a tételes tilalom megfogalmazása előtt joga volt-e az államfőnek a miniszterelnököt meneszteni, a következő pontban tárgyaljuk meg.

17. Az alkotmányos gyakorlat értékelése

A kormány kinevezése és az ezzel összefüggő parlament-felosztatási jog gyakorlása (kilátásba helyezése) különösebb magyarázatot, értékelést nem kíván.

⁶² Uo. 85. cikkely (1): „Románia Elnöke jelöltet állít a miniszterelnöki tisztségre, majd a Parlament bizalmi szavazata alapján kinevezi a Kormányt.”

⁶³ Uo. 107. cikkely (2): „Románia Elnöke nem hívhatja vissza a miniszterelnököt.”

⁶⁴ VERES Emőd: Alkotmánymódosítás után. Magyar kisebbség 2003/4. 272.

A bemutatott példák alapján látható, hogy a kormányalakításra sokfajta modell alakult ki, amely a köztársasági elnök szerepét hol tágítja, hol szűkíti. A román alkotmányba nem kerültek be azok, sok más alkotmányban megtalálható szabályok, amelyekkel a parlamenti többség a köztársasági elnököt ki iktatni a kormányalakítás folyamatából. Az első sikertelen kormányalakítás után a miniszterelnök jelölésének joga nem száll át a parlamentre, s a konstruktív bizalmatlansági indítványt sem iktatták be az alkotmányba [lásd 14-15. pont]. Mivel a kormányalakítás államfő általi blokkolásának kivédésére vannak alkotmányos technikák, ha ezt nem iktatják be egy alkotmányba, azt kell feltételeznünk, hogy az alkotmányozó hatalom szándékosan akart a köztársasági elnök részére befolyást biztosítani a kormányalakításban. *Így ha az államfő blokkolja a kormányalakítást, s a parlament esetleges felosztatásával „fenyegetőzik” nem követe el alkotmány sértést, csupán az alkotmány által biztosított jogaival él.*

A miniszterelnök (kormány) felmentésével kapcsolatban már nem tudunk ilyen megnyugtató választ adni. Megállapítottuk, hogy a 2003-as alkotmány módosítás óta ezt tételes rendelkezéssel kizárja az alkotmány⁶⁵ [lásd 16. pont], vagyis azóta egész biztosan megállapíthatjuk, hogy a köztársasági elnök nem menesztheti a miniszterelnököt (kormányt). Radu Vasile 1999-es felmentésével kapcsolatban azonban még a 2003 előtt érvényes szabályokat kell elemeznünk.

Korábban már tárgyaltuk [lásd 12. pont], hogy a félpreszidenciális kormányzati rendszerekben az alkotmány a köztársasági elnök részére nemcsak a kinevezés, hanem a felmentés jogát is tételesen rögzíti.⁶⁶ A román alkotmány erre vonatkozó részében, miszerint: *„Románia Elnöke jelöltet állít a miniszterelnöki tisztségre, majd a Parlament bizalmi szavazata alapján kinevezi a Kormányt”*⁶⁷ a felmentés joga nem szerepel. Ha más alkotmányokban a kinevezés mellett a felmentés jogát is rögzítik, akkor ez nem következik automatikusan a kinevezési jogkörből. Ha tehát a felmentés jogát tételesen nem rögzíti az alkotmány, akkor a köztársasági elnöknek ehhez nincs joga.

Lényegi különbség az is, hogy Romániában a kinevezéshez a parlament előzetes megerősítése kell, amely viszont a félpreszidenciális rendszerekben nem szükséges. Így, ha a kinevezési jogból mégis felmentési jogot eredeztetnénk, akkor ez is csak úgy gyakorolható, mint a kinevezés, vagyis a parlament előzetes hozzájárulásával. Ha a többször idézett 1945-ös magyar szabályozást vonjuk újra elemzés alá, abban az alábbi, már idézett rendelkezés szerepelt: *„A miniszterelnököt a politikai bizottság kétharmad többségű határozata, ilyen hi-*

⁶⁵ Románia 1991. évi Alkotmánya 107. cikkely (2): *„Románia Elnöke nem hívhatja vissza a miniszterelnököt.”*

⁶⁶ A már idézett Német Birodalom 1919. évi alkotmányának 53. cikkelye az alábbiak szerint szólt: *„A Birodalmi Kancellárt és javaslatára a birodalmi minisztereket a Birodalom Elnöke nevezi ki és menti fel.”*

⁶⁷ Románia 1991. évi Alkotmánya 85. cikkely (1) bekezdés.

ányában pedig a Nemzetgyűlés határozata alapján a Nemzeti Főtanács nevezi ki és menti fel.⁶⁸ Itt szerepel a felmentés joga is, de ahhoz is a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása kellett. Tegyük azonban hozzá, hogy az 1945-ös magyar szabályozás nem túl logikus. A nemzetgyűlés ugyanis az államfői jogkört ellátó testületnek csak akkor ad felhatalmazást a miniszterelnök (kormány) felmentésére, ha az már nem bírja a parlamenti többség bizalmát. Amennyiben a parlamenti többség támogatja a kormányt, akkor nyilvánvalóan nem járul hozzá a felmentéséhez. A kormányt azonban a nemzetgyűlés saját hatáskörben is elmozdíthatta (bizalmatlansági indítvány), így ha elégedetlen a miniszterek testületével, akkor nem fog a Nemzeti Főtanács indítványára várni. A kormányalakításnál konszenzuskényszer van, ha a nemzetgyűlés elutasítja a Nemzeti Főtanács javaslatát, önmaga nem léptethet új kormányt hivatalba.

Szinte szó szerint ezek a rendelkezések következnek a román alkotmányból is. A felmentésnél azonban a parlament nincs kötve az államfői konszenzushoz. Ha fellepazzuk a román alkotmány ide vonatkozó részét, a bizalmatlansági indítvány előterjesztésében és elfogadásában a köztársasági elnöknek semmilyen közreműködési joga nincs.⁶⁹ Persze miért is lenne, hiszen Európában egy alkotmányt sem találunk, ahol a parlamentet bárki akadályozhatná a kormány szabad elmozdításában. *Ebben az esetben a miniszterelnöknek (kormánynak) a parlament előzetes hozzájárulásával történő államfői felmentést már felesleges az alkotmányba beírni.* A román alkotmány tehát logikusan jár el: ha a kormány kinevezését a parlament előzetes hozzájárulásához köti, akkor ugyanezen eljárásban a felmentést már nem szabályozza, vagyis nem írja le, hogy a parlament előzetes egyetértésével a köztársasági elnök felmentheti a miniszterelnököt (kormányt), mert az felesleges szabály.

Mindezeken túl a kormány államfői felmentése ellen szól a kormánytagok felelősségét szabályozó rendelkezés is, amely az alábbiak szerint szól: „*A kormány egész tevékenységéért csak a parlament előtt tartozik politikai felelősséggel.*”⁷⁰ Ez a szöveg már a 2003-as alkotmánymódosítás előtt is szó szerint így szerepelt az alkotmányban.⁷¹ A kormány felmentése pedig egyértelműen politikai felelősség érvényesítését jelenti. Ha a köztársasági elnök szabadon felmenthetné a kormányt, akkor a politikai felelősség nem csak a parlament, hanem az államfő irányában is fennállna.

⁶⁸ 1945.XI. tc. 9. § (1) bekezdés.

⁶⁹ Románia 1991. évi Alkotmánya 113. cikkely.

⁷⁰ Uo. 109. cikkely (1) bekezdés.

⁷¹ A cikkelyek 2003-ban történt átszámozása miatt, ezt a rendelkezést korábban a 102. cikkely (1) bekezdés tartalmazta.

VAN-E ÉRTELME A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉGNEK A MAI MAGYAR KÖZJOGI RENDSZERBEN?

SZENTE Zoltán
egyetemi tanár (SZE ÁJK)

1. Bevezetés

Néhány évvel ezelőtt, amikor a magyar közjogi rendszer még egy átlagos alkotmányos demokrácia volt, s amelynek intézményrendszere és a közhatalom gyakorlása többé-kevésbé az európai standardok szerint alakult, a címben fel-tett kérdés alighanem meghökkentőnek tűnt volna. Az elmúlt két év változásai nyomán azonban a korábbi közjogi berendezkedés igen jelentős átalakuláson esett át. Így az új Alaptörvény előkészítése során még az Alkotmánybíróság megszüntetésének ötlete is felmerült, s jogkörének – Európában példa nélküli – csökkentése meg is valósult. Korábban elképzelhetetlen lett volna – mint ahogy a modern, nyugati típusú parlamentáris demokráciákban ma is az –, hogy a parlament akár egy nap alatt elfogadjon egy új törvényt, vagy hogy a költségvetési törvény tekintetében egy nem törvényhozó szervnek abszolút vétőjoga legyen. Sőt, ahogy egy miniszterelnöki interjúból kiderült, az államfői tisztség radikális átalakítása is felmerült, ám a prezidenciális kormányformára való át-térést végül „történeti és jogtiszteleti okokból” elvetették.¹ Márpedig az elnöki rendszer bevezetése nagyobb változás lett volna, mint amit a mostani, cere-moniális államfői intézmény megszüntetése jelentene. Ráadásul, ha az utóbbi egy-két évtizedet európai összehasonlító perspektívából vizsgáljuk, úgy tűnik, hogy a kormányformák fejlődése több helyen – így például Finnországban, Lengyelországban, Szlovákiában, Moldovában – a köztársasági elnöki pozíció visszaszorulásával járt, jöllehet sehol sem merült fel megszüntetése.²

¹ <http://www.origo.hu/itthon/20120403-orban-viktor-a-prezidencialis-rendszerrol-is-beszelt-akurian.html#>

² A köztársasági elnöki tisztség tartalmi kiüresedése, sőt értelmének megkérdőjelezése ugyanak-or nem ismeretlen a szakirodalomban. Lásd például GEHRLAIN, Markus: Braucht Deutschland

A közjogi intézmények létezését, működését alkotmányos funkcióik igazolják, illetőleg az, hogy azokat hogyan képesek teljesíteni. Különösen egy új alkotmányos berendezkedés létrehozásakor vagy a régi alapvető megújításakor – mint amit például egy új alkotmány elfogadása jelez – lehet fontos szempont, hogy a közhatalmi szervezetnek mi a rendeltetése, s hogy az milyen intézményi konstrukcióban valósítható meg a legeredményesebben. Történeti alkotmányok vagy a közjogi tradíciók alapján hitelesített szervezeti megoldásoknál talán egyéb szempontok (mint épp e hagyományok ápolása vagy a közjogi rendszer legitimitációja) nagyobb szerepet kaphatnak, de a tapasztalatok szerint nagyon nehéz fenntartani olyan intézményeket vagy eljárásokat, amelyek alkotmányos funkciói nem egyértelműek, vagy azok ugyan, de ellátásuk módja nem hatékony.³

A közjogi funkciókból vezethetők le ugyanis azok a feladatok, amelyek ellátására ezek az intézmények szolgálnak, s amelyekhez az alkotmányozó megfelelő jogállást, illetve jogköröket biztosít.

Ebben az írásban amellet fogok érvelni, hogy a jelenlegi magyar közjogi rendszerben a köztársasági elnöki tisztség az egyik legkevésbé átgondolt intézmény. A közhatalmi szervek közül talán az államfői pozíció alkotmányjogi dogmatikája a leggyengébb, mert e tisztség

- alkotmányos funkciói zavarosak,
- feladatai és jogkörei nem illeszkednek e funkciókhoz, végül, részben emiatt, részben más okokból kifolyólag,
- az intézmény nem képes ellátni alapvető alkotmányos funkcióit.

Az persze más kérdés, vajon jó-e, hogy e zavaros funkcióit a valóságban nem gyakorolja, ám ezzel most nem foglalkozom.

2. A köztársasági elnök alkotmányos funkciói

Az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök „Magyarország államfője”, aki „kifejezi a nemzet egységét, és öröködik az államszervezet demokratikus működése felett”. A (2) bekezdés szerint „[a] köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka”. Ebben a szövegösszefüggésben az „államfő” a köztársasági elnök szinonimája, a tisztség egy másik megjelölése, amely azonban – a vonatkozó névmás használatából következően – a nemzeti egység képviselője, illetve az államszervezet demokratikus működése feletti örökös mellett nem jelent elkülönült, azokkal egy absztrakciós szinten

einen Bundespräsidenten? *Die Öffentliche Verwaltung*, März 2007, Heft 6, 280-288.

³ Ez még az olyan évszázados gyökerekkel bíró intézmények vagy szokások esetében is így van, mint a brit Lordok Háza, vagy az evangélikus államvallás kérdése Norvégiában, mert ezek a közjogi hagyományok ma már nem töltik be egykori funkciójukat, ezért reformjuk folyamatosan napirenden van.

lévő alkotmányos funkciót. Ha mégis ez utóbbi értelemben fogjuk fel az államfő kifejezést, az államfői funkció nem lehet más, mint ezek, illetve a köztársasági elnök valamennyi alkotmányos funkciójának gyűjtőfogalma. Merthogy a (2) bekezdés is funkciót fogalmaz meg, hiszen nem a (3) bekezdés felsorolásában, az államfői konkrét feladat- és hatáskörök között került megjelölésre. Némi értelmezési problémát jelent, hogy az Alaptörvény szövege – a korábbi alkotmányéhoz hasonlóan – külön bekezdésben utal arra, hogy az államfő a hadsereg főparancsnoka is. Mivel azonban ennek elhelyezése szerkezetileg a másik két funkcióhoz hasonlít inkább (azaz nem a tételes jogosítványok között van felsorolva), és általános megfogalmazása miatt tartalmilag is funkciót jelöl, semmint konkrét hatáskört, ez lehet az államfő harmadik alkotmányos funkciója. Ha ezek a funkciók adják az államfői tisztség rendeltetését, akkor logikus, hogy a konkrét jogosítványoknak ezekhez kell igazodniuk, hiszen azok a funkciók teljesítésére szolgálnak.

A köztársasági elnöki tisztség funkciói tehát elvileg viszonylag egyszerűen, nyelvtani és logikai értelmezéssel meghatározhatók. Csakhogy a rendszerváltás utáni államfői pozíció fontos politikai tisztség és szerepkör is volt – ez lehetett az oka annak, hogy az alkotmánybírószági gyakorlat, s annak nyomán a hazai szakirodalom jelentős része is – ettől eltérő értelmezést fogadott el.

Ennek egyik legmeglepőbb jellemzője az volt, hogy az Alkotmánybíróság szerint e funkciókból – mivel maguk nem hatásköri szabályok – nem vezethetők le konkrét jogkörök. A testület ezt különösen a hadsereg főparancsnoki, illetve a nemzeti egységet megtestesítő funkció kapcsán hangsúlyozta. Ez azért furcsa, mert ha az elnök rendelkezésére álló feladat- és hatáskörök nem ezekhez kapcsolódnak, nem világos, hogy akkor mitől funkciók, illetve, ha mégis azok, akkor miért közjogi funkciók.

Az Alkotmánybíróság szerint az államhatalom demokratikus rendje feletti őrködés, valamint a nemzeti egység mint közjogi funkciók nemcsak tartalmi, hanem jogi jellegüket tekintve is eltérnek egymástól. Az ellenjegyzéshez kötött államfői aktusok tekintetében ugyanis a köztársasági elnöknek csak rendkívül szűk körű mérlegelési jogköre van,⁴ míg ha a nemzeti egységet képviseli, „va-

⁴ Jóllehet a köztársasági elnök jogállásáról szóló első jelentős AB-döntés a kinevezési jogkört is önálló politikai döntési jogosítványnak nevezte [lásd: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991. 234.], egymást követő vonatkozó döntéseiben igyekezett az államfő mérlegelési jogkörét a lehető legszűkebbre szabni. Bár a korabeli alkotmányszöveg nem tartalmazott korlátozást az államfő személyi jogkörei gyakorlásának tekintetében, az AB szerint ennek során mégis csak akkor dönthet az előterjesztő személyi javaslatával szemben (pl. a kinevezést akkor tagadhatja meg), „ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná”, vagyis „ha alapos okkal arra következtet, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapadatainak ellátására – beleértve a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelmét is – képtelenné válnék”, s a személyi javaslat elfogadásától „alapos okkal várható, másként el nem hárítható, azonnal és közvetlenül fenyegető zavar” keletkezne. 36/1992. (VI. 10.) AB ha-

lódí döntési jogkör” illeti meg, legalábbis a kitüntetések adományozását illetően,⁵ amely jogkör gyakorlásához pedig ugyancsak ellenjegyzésre van szükség, sőt annak rendjét még törvény is meghatározhatja. Igaz, a vonatkozó határozatokból nem derül ki, hogy az AB hogyan jutott erre a következtetésre, s mire alapozta ezt a különbségtételt? Egyrészt az alkotmányszöveg egyik államfői jogkör esetében sem tartalmazott tartalmi korlátozást, másrészt az AB 1991-ben és 1992-ben, amikor a liberális Göncz Árpád volt az államfő, még azon a véleményen volt, hogy a köztársasági elnök mozgásterét – a parlamentáris kormányformából eredően – azért olyan szűk, mert döntéseiért nem ő, hanem a kormány visel politikai felelősséget (amit az ellenjegyzés aktusával vesz át az államfőtől).⁶ Az 1990-es évek elején a testület még azt az álláspontot vallotta, hogy az államfő önálló politikai döntést csak kivételesen, az államszervezet súlyos zavarára esetén hozhat.⁷ Ez ugyan már akkor is tarthatatlan álláspont volt – hiszen például senki sem kérdőjelezte meg az elnök önálló döntési jogkörét a választások kiírását illetően, jóllehet azokra sosem az államszervezet súlyos zavarának elhárítása érdekében került sor –, ezúttal azonban mégis fontosabb, hogy az AB szerint a nemzet egységének megtestesítéséből, mint alkotmányos funkcióból, erősebb jogosítványok származnak.

Az AB időnként a fent említettekkel azonos szintű, egyéb közjogi funkciókra is utalt, mint például az „alkotmányos értékrend érvényesülésének biztosítására”⁸, de sajnos nem fejtette ki, hogy mi volt a forrása ennek a következtetésnek. Mások szerint az AB a köztársasági elnök államfői minőségét külön, önálló funkciónak tekintette,⁹ ám én nem találtam erre vonatkozó egyértelmű utalást.

A funkciók alkotmányjogi tisztázatlansága már 1991-ben nyilvánvalóvá vált, miután az AB első vonatkozó határozatában kinyilvánította, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány „a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese”, illetve, hogy a „köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon”.¹⁰ Az Alkotmánybíróság az államfő sérthetlenségének elvéből, illetőleg politikai

tározat, ABH 1992, 207. E feltételek megállapítása azonban teljes mértékben a többséget alkotó bírák fantáziájának szüleménye volt; semmilyen módon nem következett az alkotmányból. Sólyom László később ugyan „rendszerteremtési” értelmezési módszernek nevezte az alkalmazott érvelési módot, de ez csak a probléma tovább görgetése: nem világos, hogyan következhetek az alkotmányból ezek és éppen ezek a feltételek akár kontextuális értelmezéssel. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 760.

⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007. I. kötet, 620.

⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 233.

⁷ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 214-216.

⁸ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007. I. kötet, 633.

⁹ KOVÁCS Virág: 29. §. A köztársasági elnök általános funkciója. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 949.

¹⁰ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 230.

felelősségének hiányából vezette le ezt a következtetését. A köztársasági elnöki tisztség ilyen elhelyezése a hatalmi ágak rendszerében több szempontból is meglepő. Először is figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság úgy választotta el az államfői hatalmat a végrehajtó hatalmtól, hogy sem itt, sem más határozatában nem definiálta a hatalmi ágak fogalmát. A hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elve alapján ugyanis a klasszikus állami főfunkciókat tekintették önálló hatalmi ágaknak,¹¹ amelyek sorában a végrehajtó hatalom alatt a törvények nem igazságszolgáltatási típusú végrehajtását tekintették. E felfogás absztrakt szintje az oka annak, hogy a hatalmi ágak klasszikus „triászába” gyakorlatilag minden állami-közhatalmi tevékenység belefér. Analitikus fogalomról lévén szó, természetesen nem kizárt a hatalmi ágak más, partikulárisabb értelmezése, ám ezek minden más, a hagyományos fogalmi keretektől eltérő használata önálló fogalom-meghatározást igényel. Másrészt a modern parlamentáris demokráciákban az államfőt általában¹² a végrehajtó hatalom részének tekintik, sőt a parlamentarizmus egyik legfőbb sajátossága a végrehajtó hatalom duális jellege, azaz megosztottsága az államfő és a kormány között,¹³ márpedig az AB-határozatban a testület a parlamentáris rendszerek

¹¹ KELSEN, Hans: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1946. 269. (Más kérdés, hogy Kelsen szerint e funkciók elhatárolása helytelen, egyrészt azért, mert a végrehajtó és a bírói hatalmak – jogi szempontból – egyneműek, mivel mindkettő jogalkalmazó funkció, másrészt azért, mert e hatalmak egymás alá- és fölérendeltségébe tartoznak.)

¹² A köztársasági elnök semleges hatalomként való felfogása azonban nem ismeretlen a nyugat-európai közjogi gondolkodásban sem, elsősorban a Benjamin Constant-i hagyomány alapján, amely normatív álláspont szerint az államfőnek politikailag semleges módon kell gyakorolnia hatásköreit. Közjogi értelemben leginkább alkotmányvédő jogkörei alapján szokták „semleges hatalomként” jellemezni. Ez azonban nem feltétlenül jelenti egy negyedik hatalmi ágként való értelmezését, hanem – elvonatkoztatva az intézményi vagy formális-jogi megközelítéstől – olyan funkció tételezésére irányul, amely a hatalmi ágak hagyományos triászán belül érvényesül. Lásd erről DOHRING, Karl: Der „*pouvoir neutre*” und das Grundgesetz. *Der Staat*, 1964. Band. 3. 205. és STEIN, Torsten: Der Bundespräsident als „*pouvoir neutre*”? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2009. Band. 69. 249-256.

¹³ Lásd például STEFFANI, Winfried: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Wiesbaden, Opladen, 1979. 39-104.; Matthew S. SHUGART–John M. CAREY: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992. 19-27.; HARTMANN, Jürgen: *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*. Opladen, Leske + Budrich, 2000. 23.; ISMAYR, Wolfgang: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: ISMAYR, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen, Leske+Budrich, 2003. 15-18.; CROISSANT, Aurel: *Regierungssysteme und Demokratietypen*. In: LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002. 135.; HOGWOOD, PATRICIA–ROBERTS, GEOFFREY K.: *European politics today*. Manchester–New York, Manchester University Press, 2003. 125-149.; MÉNY, Yves: *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. New York–Oxford, Oxford University Press. 1991. 196-205.

belső logikájából¹⁴ igyekezett levezetni az államfő korlátozott hadsereg-főparancsnoki, illetve kinevezési jogkörét. Az uralkodó AB-felfogás eltér a hazai közjogi hagyományoktól is, ami azért furcsa, mert az államfői tisztség 1989-es konstrukcióját közismerten az 1946. évi I. törvény alapján modellezték, amely szerint a végrehajtó hatalmat – lényegében hasonló jogkörökön keresztül – a köztársasági elnök („a felelős minisztérium által”) gyakorolja.¹⁵ Végül a politikai felelősség hiányára, illetve annak bizonyítékaként az ellenjegyzés intézményére való hivatkozás logikailag is inkoherens volt, hiszen az előbbit épp az utóbbi ellensúlyozza, vagyis garantálja, hogy ne születhessenek olyan döntések, amelyekkel szemben nem érvényesíthető politikai felelősség. Ha az elnöknek nem lehet érdemi döntési jogköre, akkor nem érdemes az ellenjegyzéshez kötött jogosítványokat osztott hatáskörökként az alkotmányos szabályozás szintjére emelni. Ha viszont az alkotmányozó mégis ezt tette, ennek csak az lehetett az ésszerű magyarázata, hogy ezeket az ügyeket nem kívánta a kormány kizárólagos jogkörébe utalni. Az Alkotmánybíróság hivatkozása a parlamentáris rendszerek logikájára és gyakorlatára ugyan alapvetően helyes volt, ám az a nyugat-európai alkotmányos gyakorlat következményeként, konvencióként alakult ki, s nem tételes alkotmányjogi szabályként.

Mindezen elméleti és gyakorlati problémák ellenére az alkotmánybírósági értelmezést az alkotmányjogászok nagyobb része követte, az államfőt olyan „semleges” hatalmi ágnek tekintve, amely kívül áll mind a törvényhozó, mind pedig a végrehajtó hatalmon, s amelynek „pártatlanul” kell eljárnia azok vitáiban.¹⁶ Azon túl, hogy ez a gondolatmenet a tautologikus érvelés szép példája (a köztársasági elnök azért nem része a végrehajtó hatalomnak, mert kívül áll rajta), nem alkalmas a végrehajtó hatalomtól való intézményes elkülönülés igazolására. Ha ugyanis annak fogalmi ismérve a politikai semlegesség, illetve a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyában megkívánt pártatlanság, akkor például önálló hatalmi ágnek kellene tekintenünk a Gazdasági Versenyhivatalt vagy a Közbeszerzési Hatóságot is, jóllehet ezt aligha állítaná bárki.

¹⁴ Az államfő nemcsak valamennyi parlamentáris monarchiában, illetve a parlamentáris köztársaságok egy részének alkotmánya szerint a végrehajtó hatalom része, hanem a félprezidenciális, illetve az elnöki rendszerekben is. Ez utóbbiak annyiban érdemelnek figyelmet, hogy – egyebek mellett, egy jóval szélesebb jogkör részeként – azokat a feladat- és hatásköröket is végrehajtási típusúnak tekintik, amelyeket a magyar államfő is ellát.

¹⁵ 1946. évi I. törvény, 13. § (1) bek.

¹⁶ Lásd például BRAGYÓVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 109.; ADÁM Antal: A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 43-75.; PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint semleges hatalom. In Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 469-480.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mások a hagyományos (illetve nyugatias) parlamentarizmus-értelmezés mellett állnak ki.¹⁷

Mindaddig azonban, amíg a hatalmi ágaknak vagy a végrehajtó hatalomnak nincsenek világos és széles körben elfogadott fogalmai vagy értelmezési keretei, e vita nem tűnik túl hasznosnak és eldönthetőnek. Valószínűleg az a feltételezés húzódik meg mögötte, hogy ha az államfő a végrehajtó hatalom része, akkor igényt tarthatna „erősebb” jogállásra, vagy a kormányzati politika befolyásolására,¹⁸ ami viszont nem jellemző a parlamentáris demokráciákra, s politikai egyensúlytalansághoz vezethetne. Ez azonban adott esetben legfeljebb politikai kockázatot jelenthetne, olyasfajta közjogi összefüggés azonban nincs, hogy az elnöknek több jogosítvány „járna” csupán azon az alapon, hogy az elnök jelenlegi jogállását a végrehajtó hatalomhoz sorolnánk.

A hazai szakirodalomban egyébként gyakran hozták összefüggésbe az államfő jogköreit megválasztásának módjával is, „erős”, „középerős” és „gyenge” köztársasági elnöki hatásköröket különböztetve meg.¹⁹ Néhány szerző a köztársasági elnök közvetlen megválasztását a parlamentarizmus logikájával ellentétesnek találja. Az empirikus felmérések szerint azonban a megválasztás módja, illetve az államfői tisztség formális-jogi, illetve gyakorlati-politikai befolyása között nincs egyértelmű összefüggés,²⁰ és tény, hogy több olyan országban is közvetlenül választják az államfőt, amelynek kormányformája kétségtelenül parlamentáris köztársaság.²¹

Igy hát az államfő jogállásának, illetve funkcióinak a látszólag világos alkotmányszövegbeli rendelkezések ellenére sincsenek meg a megfelelő, ellentmondásmentes dogmatikai alapjai. Nincs ez másként az egyes funkciók értelmezését, valamint a konkrét feladat- és hatáskörök és e funkciók kapcsolatát illetően sem.

¹⁷ KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök szabályozási koncepciójáról a születendő alkotmányban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. február. 10-12.

¹⁸ SÁRI János: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 23.

¹⁹ Kukorelli István szerint a közvetlenül választott elnöki pozíció elvezethet az elnöki vagy a félelnöki rendszerhez. KUKORELLI István: Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre? *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. 161.

²⁰ STROHMEIER, Gerd: Mehr Legitimation mehr Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 5, No. 1, 2011. 157-177. A hazai szakirodalomban hasonló álláspontot képvisel KILÉNYI Géza, azaz ő sem lát összefüggést az elnöki hivatal súlya és a megválasztás módja között. KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/10-11. 580.

²¹ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 583., 585.

3. A nemzeti egység kifejezése

A 2011. évi Alaptörvény, ugyanúgy, mint a korábbi Alkotmány, az államfő egyik fő funkciójaként határozza meg, hogy az „kifejezi a nemzet egységét”. Megjegyzem, a köztársasági elnöknek e funkciójában rögtön riválisa is akadt, hiszen az új Alaptörvény preambuluma szerint a Szent Korona is „megtestesíti... a nemzet egységét”.²² A Nemzeti hitvallás vagy az alkotmányszöveg azonban nem rendelkezik arról, hogy ez a feladat hogyan oszlik meg az államfő és a Szent Korona között.

Az Alkotmánybíróság e funkció kapcsán csupán annyit állapított meg, hogy az „szimbolikus kifejezés”, amely „az államfő közjogi pozíciójához kapcsolódik”²³ de nem kapcsolt hozzá egyetlen államfői jogkört sem. A korábbi Alkotmány kommentárja (amely azért lehet irányadó, mert az új Alaptörvény átvette a korábbi alkotmány szövegét) találékony módon igyekezett alátámasztani az AB hallgatását, mondván, hogy „a köztársasági elnök pusztán a létezése révén felfoghatóvá teszi” a nemzeti egységet.²⁴ Ilyesfajta funkció azonban aligha igényelne közhatalmi intézményt, s különben is, ez alighanem a nemzeti jelképek, s nem a köztársasági elnök funkciója.

A megértés kulcsa a „nemzeti egység” kifejezés értelme lehet, hiszen ha annak „szimbolikus” szerepe van, fontos tudni, hogy ez a szimbólum pontosan mit is jelképez. Az *Alkotmánykommentár* szerint „[a] nemzet egysége az állami szervek rendszerének egy meghatározott minőségét jelenti”, s „azok egységben, azonos cél érdekében való működésére, eltérő funkcióik ellenére egy egységbe tartozásukra utal”, amelyből nem következnek konkrét feladatok.²⁵ Ez azonban nem túl meggyőző magyarázat, hiszen a „nemzet” egyik szokásos jelentéstartalma sem az állami szervek összességére vonatkozik, másrészt nem megoldja, hanem csupán elismeri azt a problémát, hogy a nemzeti egység kifejezésére irányuló funkcióból nem származnak feladatok.

Az értelmezést nem segíti az sem, hogy az Alaptörvény e téren rendkívül zavaros megfogalmazásokat használ, illetve hogy többféle nemzetfogalmat is tartalmaz.

²² Jóllehet a Nemzeti Hitvallás hangsúlyosan szól a magyar történeti alkotmány vívmányainak és a Szent Korona tiszteletben tartásáról, ezen utalása igazi nóvum a magyar alkotmánytörténetben, egyrészt mert ilyen szimbolikus szerepe a Koronának sohasem volt, másrészt a Szent Korona mindig is a monarchikus államformát jelenítette meg. Részletesen lásd erről SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/9.

²³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007. I. kötet, 629.

²⁴ Kovács: 8. l.j. 930.

²⁵ Uo.

- (1) A Nemzeti hitvallás szerint a nemzet együttélésünk egyik alapja, amely utalás vonatkozhat a magyar államot alkotó népességre. Ez a felfogás megfelelne a modern államfogalomnak, amely a politikai nemzetet, azaz a népet (mint az államot alkotó népességet) az állam(iság) egyik definitív elemének tekinti. Ezt az értelmezést erősítik a preambulum azon megállapításai is, amelyek szerint például Magyarország polgárai készek arra, hogy az állam rendjét a nemzeti együttműködésre alapítsák, vagy hogy az Alaptörvény a nemzet akaratát fejezi ki (hiszen azt a Magyar Köztársaság, azaz a magyar állam törvényhozása fogadta el).
- (2) A Nemzeti hitvallás azonban használja a „magyar politikai közösség” fogalmát is, amelyet az imént kifejtett értelemben (a magyar állam népessége) látszik alkalmazni. Csakhogy e közösségen belül megkülönbözteti a „velünk élő nemzetiségeket” is, amelyek (mint a magyar politikai közösség részei) „államalkotó tényezők”. Ez viszont azt jelenti, hogy a nemzet fogalma mégsem azonosítható az állam népességével, hiszen ha a nemzetiségek azon belül elkülönülnek, akkor a nemzet értelemszerűen csak a magyar állam magyar nemzetiségű tagjainak összességét jelentheti.
- (3) Igen ám, de a Nemzeti hitvallás magát az Alaptörvényt úgy határozza meg, mint amely „szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”, amely az etnikai alapú (azaz az előbbi) nemzetfogalomra hajaz, azzal a különbséggel, hogy jelentéstartalma egyaránt kiterjed a határon belül és azon túl élő magyarokra, ráadásul függetlenül attól, hogy azok magyar állampolgárságúak-e vagy sem.
- (4) Az utóbbi évek jogfejlődése alapján, figyelembe véve az állampolgárság kiterjesztését az azt kérő határon túli magyarokra is, felmerülhet még a nemzet egy olyan fogalma is, amely a hazai és a határon túli magyar nemzetiségű magyar állampolgárokat fogná egybe (hiszen az állampolgárság kiterjesztése nemzeti-etnikai alapú). Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy mivel a kettős állampolgárság intézménye az Alaptörvény elfogadásakor még nem létezett, az Alaptörvény eredeti jelentése szerinti nemzetfogalom még nem is terjedhetett ki a határon túli magyarokra. Természetesen az Alaptörvény ellentmondásos, inkonzisztens fogalomhasználatára már önmagában is problémát jelent, ám további gondot okoz, hogy a köztársasági elnök jogállása szempontjából azok közül több kirekesztő jellegű. A (2) értelemben vett nemzetfogalomból ugyanis az következne, hogy az államfő csupán a magyar nemzetiségű magyar állampolgárokat képviseli, hiszen az Alaptörvény nem „a magyar politikai közösség” egységének kifejezésére utal. A (3) felfogás ugyancsak etnikai-nemzeti alapú magyarságértelmezése miatt problematikus, ráadásul a köztársasági elnököt az összmagyarság képviselőjére köteleznék, vagyis egy magyar közhatalmi intézmény jogkörébe utalna olyan személycso-

portokat is, amelyeknek nincsen jogi kötődésük a magyar államhoz. A (4) értelemben vett nemzetfogalom szintén kizárja a Magyar Köztársaság nem magyar nemzetiségű állampolgárait a nemzeti közösségből.

Jól látható tehát, hogy az Alaptörvényből következő nemzetfogalmak többségének alapvető problémája az, hogy etnikai-nemzeti alapúak, nem pedig az állampolgárok közösségét fogják át, márpedig a köztársasági elnöki tisztség közhatalmi jellegéből következően az államfő a magyar állam valamennyi polgárának elnöke, függetlenül azok etnikai-nemzeti hovatartozásától. E szereppel viszont csak a fentebb kifejtett (1) felfogás van összhangban – jóllehet az Alaptörvény szövegéből éppen ez a változat következik leggyengébben. Megjegyzem ugyanakkor, hogy még ha ez tűnik is az alkotmányosan leginkább védhető változatnak, úgy tűnik, nem fedi teljesen az alkotmányozó politikai szándékait, amelyek vélhetően egy ötödik nemzetfogalomra irányultak.

- (5) Ez pedig – természetesen feltételezve bármely kirekesztés elutasítását – a magyar és nem magyar nemzetiségű magyarországi állampolgárokat, valamint a határon túli magyarokat foglalná magába, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e magyar állampolgársággal, vagy sem. Am még ha sikerülne is kimutatni, hogy az alkotmányozó eredeti szándéka erre irányult, ennek az értelmezésnek szinte semmilyen szövegszerű alapja nincs, ahogy az általa megjelenített személyi kör egységes ismérve is hiányzik.²⁶ Végül ugyancsak tartalmazza az állampolgárságtól független etnikai-nemzeti elvet, amelyre aligha lehet államfői funkciót és jogköröket alapozni.

A „nemzetnek” az állampolgárok közösségét, vagyis a hagyományos politikai közösséget kell jelentenie, még akkor is, ha az állampolgárság keletkezésében az etnikai-nemzeti elv a legfontosabb. A már létrejött, működő állampolgári közösség tagjai között ugyanis – az állampolgári jogegyenlőség elve alapján – már nem tehető különbség etnikai, nemzeti alapon. Ezen az értelmezési kereten belül lehet racionálisan „egységről”, az „együttélés kereteiről” beszélni úgy, ahogy azt az Alaptörvény is teszi – azzal, hogy a közös identitás mint alkotmányos érték alapja – legalábbis közjogi értelemben – nem a magyarság összetartozásának érzése, hanem – ugyancsak az Alaptörvény szavaival – a „magyar állami közösséghez” való tartozás lehet csak.

Véleményem szerint az Alaptörvény fent kifejtett zavaros nemzet-felfogása önmagában kizárja, hogy a nemzeti egység kifejezéséről, mint a köztársasági elnök egyik fő funkciójáról értelmesen beszélni lehessen. Hiszen, bár az Alaptörvény tartalmaz olyan olvasatot is, amely nemzetet az állampolgárok (mindenkori) közösségét érti, amely ésszerű, sőt természetes alanya lehet köz-

²⁶ Nem az államnemzet, hanem a szabad identitásválasztáson alapuló nemzetfogalmat alkalmazta *A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény*, ám ez nem zárja ki, hogy a politikai vagy államnemzetnek más fogalmi ismérvei legyenek.

hatalmi intézmények jogosítványainak, magában foglal ennek ellentmondó jelentéstartalmakat is, márpedig az alkotmányszövegen belüli ilyen ellentmondást értelmezéssel fogalmilag nem lehet feloldani.²⁷

Ehhez hasonlóan áthidalhatatlan problémát jelent továbbá, hogy mivel a köztársasági elnöki intézmény a magyar államszervezet része, közhatalmi tisztség, amelynek feladat- és hatáskörei a magyar államhoz kötődnek, szimbolikus szerepe is legfeljebb a magyar államisághoz, illetőleg a magyar állam által szervezett közösséghez kötődhet. Ezért nem lehet alkalmas a nemzeti egység (bármit jelentsen is az) megjelenítésére mindazon felfogások esetén, amelyek nemzetfogalma az állampolgárságtól elválasztott etnikai-nemzetiségi ismérven alapul. Morális tekintély – sajátos történeti szerepéből következően – lehet például a dalai láma, ám reménytelen, hogy bármifajta erkölcsi autoritást a magyar állam alaptörvénye írjon elő.

Végül e funkció alapvető problémája, hogy nem kapcsolódnak hozzá konkrét jogkörök, így nem világos, hogy alkotmányos funkciónak tekinthető-e egyáltalán. Az Alaptörvény szerint például még képviseleti szerepe is az államhoz, s nem a nemzethez kötődik, hatásköreinek döntő többsége pedig egyáltalán nem kapcsolható ehhez a funkcióhoz.

4. Az államszervezet demokratikus működése feletti örökös

Az Alaptörvény (és a korábbi alkotmány) szerinti másik államfői főfunkció több tekintetben is hasonlít az imént tárgyaltnak. Egyrészt nem teljesen világos a tulajdonképpen alkotmányos tartalma, másrészt ezt sem töltik meg valós elnöki hatáskörök. E funkció továbbá felvet egy-két elméleti és gyakorlati problémát is, sőt tulajdonképpen még az is felmerülhet, hogy vajon komolyan vegyük-e az elnöki tisztség e rendeltetését, vagy sem. Mindenesetre a magyar alkotmányos gyakorlat nem vette túl komolyan ezt az államfői funkciót. A régi és az új alkotmány jogállami klauzulájában foglalt demokrácia-elv²⁸ alkotmányos dogmatikája ugyanis nem került kidolgozásra,²⁹ az állam demokratikus működésével kapcsolatos követelményekre való számtalan hivatkozás ellenére.³⁰ Az

²⁷ A jogértelmezést a hagyományos értelemben (mint a normaszöveg jelentésének megállapítása) értve. Az értelmezés útján megállapított, egymásnak ellentmondó jelentések közötti választás ugyanis már *per definitionem* nem értelmezési (hanem jogalkotási) tevékenység.

²⁸ Lásd az 1949/1989. évi Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint a 2011. évi Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, amelyek szerint Magyarország (független), „demokratikus jogállam”.

²⁹ SÓLYOM, 3. lj. 739-740.

³⁰ Jellemző módon a már idézett *Alkotmánykommentár* vonatkozó, vagyis a demokratikus jogállami klauzulát tárgyaló része a „jogállam” kifejezést 55 oldalon, míg a demokráciára való utalást bő egy oldalon tárgyalja. Lásd GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 2. § Alkotmányos alapel-

Alkotmánybíróság a köztársasági elnökre vonatkozó határozataiban sem tulajdonított nagy jelentőséget a „demokratikus” jelzőnek. Amikor például a kinevezési jogkör gyakorlásának feltételeit kitalálta, bár az kézenfekvő lett volna, annak lényegét nem az állami szervek demokratikus működésének kontrolljában látta (bár ehhez még alkotmányszövegbeli alapot is talált volna), hanem az államszervezet működése „súlyos zavarának” elhárítására szóló eszközt fedezett fel benne. Pedig a demokratikus működés követelményének döntő szerepe lehetett volna; annak idején, a téma tárgyalásának alapjául szolgáló ügyben a köztársasági elnök joggal hivatkozott arra, hogy veszélyezteti a demokratikus működést, ha a közmédia elnökeit a kormány nevezi ki, ezzel szemben az Alkotmánybíróság ennél súlyosabb kockázatnak tekintette a működésképtelenség veszélyét.

Ha azonban az alkotmányos gyakorlat vagy a meghatározás nehézségei miatt a demokratikus működés jogállami követelményét nem vesszük komolyan, s csak azt értjük alatta, hogy a közhatalom gyakorlása, illetve az állami szervek általában alkotmányos módon, a törvényes keretek között működjenek, számos nehézségbe ütközünk. A legfontosabb ezek közül, hogy a jogállam demokratikus jellege kifejezett alkotmányos parancs, s valójában nem szabadna úgy tenni, mintha nem szerepelne az alkotmányszövegben. Ha a köztársasági elnöki funkció értelme az államszervezet súlyos működési zavarainak elhárítása lenne, akkor (legkésőbb az Alaptörvény megfogalmazásakor) ezt kellett volna a szövegbe írni. Másrészt az államfő legtöbb tényleges jogköre az ilyen módon értelmezett funkcióhoz sem illeszkedik. Valójában azok egyik funkcióértelmezéshez sem kötődnek. A köztársasági elnök Országgyűléssel kapcsolatos jogosítványai például klasszikus részvételi jogok, s nem felügyeleti-ellenőrző típusú hatáskörök, ahogy a legtöbb, más közhatalmi intézmények vonatkozásában gyakorolt jogkör is inkább az azok létrejöttében való közreműködésre (*Gestaltungsfunktionen*, ahogy a német alkotmányjog fogalmaz) irányul, semmint a demokratikus működésük feletti őrködésre. Végül pedig figyelemre méltó, hogy az az egy-két jogkör, amely kétségkívül ez utóbbi célt szolgálja – mint például a törvények alkotmányossági vétője, vagy az uralkodó értelmezés szerint a kinevezéseknél azok törvényi feltételeinek ellenőrzése –, csak csekély beavatkozási lehetőséget biztosít az államfő részére, s ennek megfelelően igen szerény hatású. Kiemelt alkotmányos funkciót ezekre nem érdemes, sőt ésszerűen nem is lehet alapozni.

Ám az sem vezet jobb eredményre, ha tényleges jelentést akarnánk adni ennek az államfői funkciónak. Ez ugyanis ahhoz vezethetne, hogy a köztársasági elnöknek elvileg még az állami szervek jogszerű, alkotmányos működé-

vek; ellenállási jog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 155-211.

si körében is beavatkozási lehetőséget kellene kapnia, hiszen attól, hogy egy közhatalmi döntés formai értelemben törvényes, még nem biztos, hogy egyben demokratikus is. Ez azonban már valóban jogosan vetné fel a politikai felelősség hiányának problémáját. Paradox módon egyébként a köztársasági elnöknek jóval erősebb jogkörei vannak különleges jogrend esetén, vagyis olyan körülmények között, amikor az államszervezet biztosan nem működik olyan demokratikusan, mint ahogy egyébként kellene.

5. A hadsereg-főparancsnoki funkció

A korábbi alkotmány, illetve az Alaptörvény által meghatározott harmadik fő-funkció, a hadsereg főparancsnoklása esetében széles körű konszenzus látszik mind a politikusok, mind az alkotmányjogászok között. Ennek lényege, hogy a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója nem azt jelenti, hogy az államfő lenne a Magyar Honvédség főparancsnoka. Ez az alkotmányos rendelkezés, illetve annak értelmezése jól szimbolizálják a magyar alkotmányjog korábbi és jelenlegi állapotát, és néhány jellemzőjét. Minden jel arra mutat ugyanis, hogy sem az 1989-es alkotmányozók, sem az e funkciót értelmező AB nem gondolták komolyan azt, ami az alkotmányszövegben volt. A 2011-es Alaptörvény megfogalmazói (akárcik voltak is) ugyanígy átvették ezt a rendelkezést, jól-lehet minden bizonnyal élénken (és vélhetően hatékonyan) tiltakoznának az ellen, ha egy államfő tartalmat kívánna adni ennek a funkciónak. Így hát az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok gondoskodtak is arról, hogy ez az alkotmányos rendelkezés lehetőleg semmilyen jelentőséget ne kapjon. Az alkotmányszöveg nyelvtani és logikai értelmezése ebben a kérdésben sohasem merült fel. Ehelyett az AB – és néhány elemző – inkább jelentős erőfeszítéseket tett a fenti szakmai konszenzus alapjainak megteremtésére. Ezzel együtt az uralkodó doktrínával való azonosulás nagy képzelőerőt kíván. Így például annak elfogadása, hogy e rendelkezés „alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni”, vagy hogy az államfő „az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb a személyügyi és reprezentatív hatásköröket kaphatja meg”,³¹ s hogy a hadsereg főparancsnokának semmilyen tényleges parancsnoki jogköre nem lehet.

Kétség sem fér hozzá, hogy az Alkotmánybíróság – s ennek nyomán a szakmai közösség – helyesen gondolja, hogy az államfő nem része a Magyar Honvédségnek, s nem lenne szerencsés, ha bármilyen irányítási jogkört gyakorolna a hadsereggel kapcsolatban. Az igazi probléma nem ezzel van, hanem azal, hogy az alkotmányozók nem elégedtek meg a köztársasági elnök kinevezési

³¹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991. 218., 227.

jogköreinek, vagy a különleges jogrend idején feléledő jogosítványainak meghatározásával, hanem beleírtak az alkotmányszövegbe egy olyan rendelkezést, amelyről sohasem gondolták, hogy az érvényesülni fog vagy érvényesülnie kellene. Az Alkotmánybíróság pedig a gyakorlatban „alkotmányértelmezéssel” iktatta ki ezt az alkotmányos rendelkezést, jóllehet a jogértelmezésnek nincs olyan plauzibilis felfogása, amelyre ezt az eljárást rá lehetne húzni. S ahelyett, hogy ezt a nyilvánvaló közjogi nonszenszt az új Alaptörvényben korrigálták volna, egyszerűen megismételték a korábbi alkotmány vonatkozó rendelkezését.

Igaz, hogy több európai alkotmányban is szerepel hasonló rendelkezés, ám Magyarországnak nincs konszolidált, konszenzusos alkotmánya, illetve itt nem léteznek olyan alkotmányos hagyományok és konvenciók, amelyek anélkül tennék az ilyesfajta rendelkezéseket az alkotmány holt betűivé, hogy azzal veszélyeztetnék az alkotmány integritását. Mi inkább csak arra tippelhetünk, hogy az alkotmány végrehajtói az Alaptörvény mely szabályait fogják a köztársasági elnök főparancsnoki jogállására vonatkozó rendelkezéshez hasonlóan figyelmen kívül hagyni, vagy eredeti jelentésével ellentétes értelemben alkalmazni.

Természetesen az Alaptörvény szerinti hadsereg-főparancsnoki funkciónak sincs lényeges tartalma. Az uralkodó doktrína lényege éppen az, hogy mivel ez sem „hatásköri” szabály, alkotmányos funkció ide vagy oda, nem is tartozhatnak hozzá valóságos jogosítványok. Éppen ezért üres és értelmetlen ez az államfői funkció is.

Érdemes ehhez hozzátenni: annak, hogy a köztársasági elnök alkotmányos főfunkciói és konkrét jogkörei között nincs különösebb megfelelés, nemcsak az a következménye, hogy e funkciók valójában üresek, s azokat tulajdonképpen nem is igen lehet ténylegesen ellátni, hanem az is, hogy a valódi jogkörök csak lebegnek a közjogi szabályozásban. Ez nemcsak azért probléma, mert nem világos, hogy a jogosítványoknak miért épp az adott kombinációja tartozik az államfő jogkörébe, hanem azért is, mert alkotmányjogi megalapozás nélkül egyes hatáskörök felettébb indokolatlannak tűnnek. Az egyéni kegyelmezés jogköre például aligha igazolható, hiszen úgy biztosít radikális beavatkozást a bírói hatalom működésébe, hogy rendeltetése nem világos, s csupán azért látszik elfogadhatónak, mert nemigen gyakorolják. De – politikai felelősség hiányában – az államfő törvénykezdeményezési jogkörének sincs sok értelme (nem is gyakorolják), talán még annyi sem, mint amennyi a város vagy község elnevezéséről szóló döntési hatáskörnek.

6. Az alkotmányos gyakorlat

A rendszerváltás óta kialakult alkotmányos gyakorlat azt mutatja, hogy a valóságban nem is igazán működnek az Alaptörvényben foglalt funkciók. Ennek

azonban nemcsak az az oka, hogy a megválasztott államfőknek nincsenek megfelelő jogosítványaik olyan funkcióik ellátásához, amelyek mibenléte sem tisztázott, hanem egyes elnökök szerepfelfogásának, valamint a külső körülményeknek is a következménye. Amikor például Göncz Árpád – komolyan véve az alkotmányszöveget – valóságos jelentést kívánt adni az államszervezet demokratikus működése feletti örökös funkciójának, az Alkotmánybíróság ezt a törekvését azonnal visszaszorította. A tapasztalatok szerint ugyan az egyes államfők szívesebben éltek az alkotmányossági vétő lehetőségével, ha nem az a párt vagy koalíció volt kormányon, amelyhez ők tartoztak, de ennek a beavatkozásnak a mértéke – és az AB felfogásának következtében hatása – mindvégig csekély jelentőségű maradt. Mégsem lehet azt mondani, hogy azok az elnökök lennének sikeresek, akik tudatosan tartózkodnak nehezen értelmezhető funkcióik gyakorlásától. Schmitt Pál, aki még megválasztása előtt kinyilvánította, hogy nem kíván a kormánnyal szembeni ellensúly lenni, s „a kormányzat törvényalkotási lendületének a gátja, sőt inkább a motorja” lesz,³² lényegében nyíltan közölte, hogy nem kívánja e funkcióját ellátni, s ehhez a szándékához mindvégig következetesen tartotta is magát: 1990 óta eddig egyedüli államfőként az Országgyűlés által elfogadott egyetlen törvényt sem küldött vissza a parlamentnek vagy továbbított az Alkotmánybíróságnak. A 2012-ben megválasztott Áder Jánostól pedig szintén nem lehet várni e funkció tényleges teljesítését, hiszen neki a röviddel a megválasztása előtt még elkötelezett pártkatonaként az Európa-szerte bírálatot kiváltó igazságügyi és választójogi reform „atyjaként” kiemelkedő személyes felelőssége van a Magyarországon kialakult demokratikus deficit létrehozásában.

A nemzet egységének kifejezése is kétséges sikerű vállalkozás abban az országban, ahol az alkotmányos intézmények tekintélye oly drámaian lecsökkent, mint Magyarországon. Ebben a tekintetben a mindenkori államfő amúgy is jelentős hátránnyal indul, hiszen nehezen testesítheti meg az akármilyen értelemben felfogott nemzetet az, akit a parlamenti többség választott meg, s aki vagy a kormánytöbbség akarátának, vagy (kivételesen) a nagy pártok közti politikai alkunak köszönheti székét. Jellemző, hogy még Sólyom Lászlót is a baloldali ellenzék a kormánypártok emberének tartotta, pedig ő nem is pártkatonaként lett kiválasztva a tisztségre (megválasztásának körülményei mégis híven tükrözték a pozíció körüli politikai érdekeket). Mindenesetre, amíg Magyarországon a köztársasági elnöki tisztség a politikai zsákmányrendszer része, addig illuzórikusnak tűnik az az elképzelés, hogy az államfő kifejezheti akár a nemzeti, akár az állampolgári közösség egységét.

A közjogi pozíciókat betöltő személyek gyenge teljesítménye, vagy alkalmatlansága alapján azonban önmagában még nem kérdőjelezhető meg egy-egy al-

³² http://nol.hu/belfold/20100625-_az_emberek_embere_akarok_lenni_

kormányos intézmény létjogosultsága. Máskülönben erősen érvelni lehetne más közhatalmi szervek megszüntetése mellett is. A köztársasági elnöki tisztség kapcsán azonban nemcsak erről van szó. A fentiekben amellet érveltem, hogy az államfői intézmény alkotmányos funkciói zavarosak, sőt értelmes létük sem egyértelmű, azokhoz nem illeszkednek megfelelő feladat- és hatáskörök, s az alkotmányos gyakorlat sem felel meg nekik. Ezért értelmesen vethető fel az a kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e erre az intézményre a mai magyar közjogi rendszerben. Úgy tűnik ugyanis, hogy a megtartása melletti egyetlen igazi érv csupán az, hogy már működik, és mindenki hozzászólt ahhoz, hogy bizonyos teendőket ez az egyszemélyi közhivatal lát el.

A kiinduló kérdésre mégsem lehet egyértelműen azt válaszolni, hogy erre a tisztségre nincsen szükség, hiszen az annak igazolását is igényelné, hogy az államfő jelenlegi feladatait más intézménynek kellene ellátnia, vagy azok legalábbis más módon eredményesebben lennének teljesíthetők. Azt azonban megalapozottan lehet mondani, hogy a köztársasági elnöki tisztség a jelenlegi konstrukciójában nem illeszkedik megfelelően a magyar alkotmányos struktúrába, s ezért a köztársasági elnök jogállása, különösen funkciói, feladat- és hatáskörei átgondolásra, illetve felülvizsgálatra szorulnának.

Egy jobb, megalapozottabb alkotmányjogi dogmatikai konstrukció felvázolása nem ennek az írásnak a feladata. Az mégis megemlíthető, hogy egy ilyen újragondolás során célszerű lenne az államfő funkcióit a nyugati mintákhoz és egyben a hazai alkotmányos gyakorlathoz is közelíteni. E közjogi funkciók alapvetően nem a nemzet, hanem az állam egységének szimbolizálása és képviselése, a más hatalmi ágak, illetve közhatalmi szervek létrejöttében való konstitutív közreműködés (mint legitimációs funkció), illetve az állami szervek alkotmányos működésének biztosítása lehetnének. Az államfő feladat- és hatásköreit ezek alapján lehetne felülvizsgálni – szűkíteni vagy akár bővíteni a parlamentáris köztársaság keretei között.

AZ EURÓPAI MONARCHIÁK ÁLLAMFŐVÁLTÁSAI

SZENTPÉTERI NAGY Richard
egyetemi adjunktus (NKE)

Ez a dolgozat ugyancsak könnyen kezdhető el a monarchikus államforma dicséretének hangján. Mert boldogok azok az európai országok, amelyekben koronás tekintély olvassa fel minden évben a karácsonyi vagy szilveszteri tévébeszédet.

A hagyományok és az intézmények tisztelete, a jogfolytonosságba és stabilitásba vetett szilárd hit, a tervezhetőség, a bizonyos fajta állandóság, továbbá a nemességnek, méltóságnak és magasztosságnak egy társadalmi elismertsége, sőt bizonyos fokig az általános ízlésségnek, morálnak és emelkedettségnek egyfajta elterjedtsége és ezzel a minden társadalom által áhított kohézió erősségének biztosítása olyan értékek, amelyek nyilvánvalóan, érzékelhetően és tapinthatóan vallanak erről a közérzetről az európai monarchiákban.¹

De a monarchiák egyik legkézzelfoghatóbb, legközvetlenebb előnye kétségkívül az, hogy – szemben a köztársaságokkal – nem kell bennük államfőválasztást tartani. Az államfőválasztás ugyanis sokszor nehézkes, bonyolult, többfordulós, felesleges és drága, ráadásul gyakran pártos, megosztó és szükségtelenül szenvedélyes, továbbá sok esetben – még ha nem kötelező is részt venni rajta – a periodikus ismétlődés kötelezőszerű penzumának szűrkeségével jár együtt, amely sem az intézmény semlegességéhez, sem pedig ünnepélyességéhez nem illik.²

¹ Természetesen az európai köztársaságok polgárai is lehetnek boldog emberek, sőt közösségi boldogságot is gyakran átélhetnek, különösen, ha az úgynevezett társadalmi kohézió az úgynevezett köztársasági ethosz által is képes megteremtődni, márpedig ennek van esélye, ha a politikai közösséget egy sikeres történelem ismerete, egészséges nemzettudat, elfogadott közérkölc és társadalmi béke jellemzi. Ha ezek rendelkezésre állnak, a kohéziós szálak szöveteinek erősítéséhez nincs külön szükség ezeréves monarchikus hagyományra, de ártani nem árt, ha van.

² A legelterjedtebb vélekedés szerint Ausztrália népe az ezredforduló előtt tartott népszavazáson nagyobb arányban szavazott volna a köztársaságra (bár a hivatalos – alkotmányos – államnév jelen formájában sem utal az államformára), ha a javasolt köztársaságielnök-választási szabályok egyszerűbbek lettek volna. Így vagy úgy, az államszövetség századik születésnapját, miként azt megelőzően az olimpia sikerét (2001-ben, illetve 2000-ben) az ausztrál lakosság királynőjével együtt ünnepelhette.

Valójában – bár ezt nem könnyű bevallani – a parlamentáris kormányformához a monarchikus államforma illik leginkább, hiszen ezt a kormányzati rendszert ez utóbbi államformára találták ki akkor, amikor az államformák megváltoztatásán nyilvánosan elgondolkodni nem számított illendőnek; néhány véres forradalom után, és sok – még véresebb – forradalom előtt.³

Ez a kormányforma európai találmány, még ha nem a kontinentális Európában született is meg. Márpedig ebben a kormányformában a parlament vagy a népi általi államfőválasztásnak valamilyen hagyománya, valamilyen liturgiája és valamilyen koreográfiája még akkor is él, ha az államfő fejére koronát helyeznek. A választási elem valamilyen nyoma monarchiákban is felfedezhető. Erről is szólni kíván ez a dolgozat, melynek első részében a trónöröklés általános szabályait tekintjük át, majd szemügyre vesszük az egyes európai monarchiák alkotmányos gyakorlatát.

1. Államfőváltás monarchikus viszonyok között

A közjog legfontosabb funkcióiba általában választással vagy kinevezéssel lehet kerülni, ha nem számítjuk a sorshúzást vagy az öröklést. A köztársaságokban az államfői hatalmat többnyire választás útján töltik be.

A monarchiák államfői ugyanakkor általában öröklés nyomán kerülnek hivatalukba. A monarchia a lényegét tekintve éppenséggel örökletes intézmény.⁴ Ezért elengedhetetlen, hogy pontos, cizellált és senki által sem vitatható szabályok legyenek érvényesek a trónutódlás minden formájára.⁵ Ezek a szabályok általában kétféleképpen lehetnek: olyan normák, amelyeket jogszokások, hagyományok és általában nem vitatott precedensek alakítottak ki, és olyan normák, amelyeket jogi formába öntöttek: a trónöröklést szabályozó törvényekbe, vagy – általában – magába az alkotmányba.

A trónöröklés a trón megszerzési módja; meghatározott rend szerint bekövetkező utódlás a fejedelmi hatalomban. Főbb szabályait általában két körülmény határozza meg: egyrészt az uralkodóházhoz tartozás, illetőleg meghatá-

³ Fejtegetéseink kizárólag napjaink Európájára vonatkoznak. Ennek az írásnak nem feladata az európai múlt nem jogállami korszakainak bemutatása, mint ahogy itt és most nem foglalkozunk az Európán kívüli világgal sem. Választásaink csak azokra az európai államokra esnek, amelyek ma is monarchiák.

⁴ A monarchiák és a köztársaságok elhatárolásának legfőbb nehézségeit azok a formák jelentik, amelyekben a választási elem a koronázási (felkenési) elemmel egyenrangúan vegyül. Erre számtalan példával szolgál mind a magyar, mind a közép-európai, mind pedig a kontinentális történelem, de e példákról nem ebben a keretben szólnunk.

⁵ A trónöröklési sorrend Európában hagyományosan hosszú, és a láncolat nem áll meg az akár néhány száz nevet felsoroló listák végén sem. Hetediziglen, több ezer névre rúgóan tudott, hogy a trónutódlási láncban ki hol áll – a történelem egy adott pillanatában.

rozott közös őstől való leszármazás; másrészt a sorrend, amely szerint a trón az uralkodó családtagját a többi várományos közt megilleti. A középkorban uralkodó magánjogis felfogáshoz képest a patrimonialis és hűbéri államokban a trónöröklést a fejedelem magánvagyonában való örökösödéssel egy tekintet alá vették, a hatalomnak egy kézen maradását örökösödési szerződésekkel törekedtek biztosítani, amelyekből az úgynevezett fejedelmi magánjog (*Fürstenrecht*) egész rendszere fejlődött ki, míg a modern jogfejlődés – felismerve a trónöröklés közjogi természetét – a szabályozást az alkotmányjog körébe utalta.⁶

Ezeknek a szabályoknak akár csak vázlatos, szinte csak táblázatszerű ismertetésével is kötetekre rúgóan lehetne teleírni a közjogtörténet lapjait, a história a száli törvények alapjaitól a primogenitúra szabályain keresztül a nemi egyenjogúsítás eseteiig terjed, de csupán az elvek megnevezése is magyarázatok sorát igényli.

A trónöröklést szabályozó legfontosabb elvként mindenestre a történelem három princípiumot dolgozott ki. Az első szerint a korona csak fiúági örökösökre szállhat, a második alapján a trónt a leszármazottak mindig a legidősebb gyermek jogán öröklik, tekintett nélkül a trónörökös nemére, míg a harmadik alternatíva a két ágat ötvözi: eszerint az idősebb gyermek előnyt élvez a fiatalabbal szemben, de a fiúgyermek előnyben részesül a lánygyermekkel szemben. A három elv mellett természetesen létezhetnek különböző – középkori eredetű – egyéb elvek is.⁷

Az elsőként említett elv, amelyet száli, vagy szalikus törvénynek nevezhetünk, és mindenekelőtt régi, történelmi államok alkotmányára volt jellemző, a lányörökösöket teljes mértékben kizárja, és ezen elv szerint elképzelhetetlen, hogy az ország trónjára nő kerüljön. Ezt a módszert követte például „a német nemzet Szent Római Birodalma”, amelyet a köznyelv Német-Római Birodalomnak nevez, és ez volt a gyakorlat Franciaországban is, amelynek történelme nem ismer királynőt.⁸

⁶ Vö: a Révai-lexikon 'Trónöröklés' címszavával. Tárgyunkon túlmutat ugyan, de jelezzük, hogy a trónutódlás természetesen általában nem a koronázással, hanem az előző uralkodó halálával vagy lemondásával azonnal bekövetkezik, illetve megelőzőleg a trónörökösségi státus az utódlási láncban a megelőző trónörökösök kiesésével áll be. A koronázás sok esetben feltétel ugyan, de a hatály visszamenőleges, lásd az ezernyi európai példát, illetve vö: a *The King never dies* (a király sose hal meg), illetve a *Meghalt a király, éljen a király!* formulával.

⁷ Itt annak vizsgálatát tartjuk feladatunknak, hogy az egyes európai államok hogyan tértek át az egyik elvről a másikra, különösen a lányági egyenjogúság elvére. Az egyes utódlási elvek kialakulásának történetét nem itt beszéljük el.

⁸ Mária Terézia, akinek apja, férje és fia egyaránt betöltötték a német-római császári címet, rangban nem előzte meg még II. Józsefet sem attól a pillanattól, hogy utóbbi elfoglalta a császári trónt. Ő maga a legfontosabb címének természetesen a magyar királynői titulust tekintette. (A francia száli törvényről egyebek között Shakespeare is megemlékezik a VI. Henrikben, annál is inkább, mert ott a konfliktust éppen ez a törvény jelentette. Lásd: „*In terram salicam mulieres non succedant* – A száli földben nincsen nőöröklés.”)

A második elv viszonylag újszerűnek számít, és érvényesülésében megmutatkozik a női emancipáció bizonyos fokú győzelme is. E princípium alapján rendezte a trónutódlás – korábban sokat vitatott – kérdését Svédország 1979-ben, és hasonlóképpen ezt az esélyegyenlőségi szabályt iktatták törvénybe 1983-ban Hollandiában, 1990-ben Norvégiában, 1991-ben Belgiumban, és a közelmúltban – mint hamarosan szó lesz róla – Dániában is.

A harmadik elv a primogenitúra szabályait követi. Ez a gyakorlat egyrészt lényegében megegyezik a termőföld öröklésének gyakorlatával, másrészt azonos az Európában szokásos ama normarendszerrel, amely a nemesi címek öröklését szabályozza. Eszerint Európában az ősi cím, a brit szigeten pedig mindenképp a földtulajdonjog akkor is a fiúgyermekre száll, ha történetesen ő a legfiatalabb az egyenes ági leszármazottak között, de csak akkor, ha a testvérei mind nők, így aztán a leányutódok csak úgy juthatnak a cím, a rang, vagy a tulajdon birtokába, ha a család fiúörökös nélkül maradt.

A mai monarchiák közül ez az elv érvényesül Spanyolországban, mindannak ellenére, ami az utóbbi évtizedekben e kérdés körül történt, és ugyancsak a primogenitúra a főszabály egyelőre Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságában is.

Ez utóbbi országokban a közvetlen trónörökös főszabályként természetesen csak férfi lehet, ugyanakkor közvetett trónörökösből is válhat uralkodó, még akkor is, ha az illető nő. Ezért a trónöröklés közvetlensége alapján a szakirodalom különbséget tesz a női és a férfi trónörökös közjogi státusa között.⁹ Ennek magyarázata az, hogy a női trónörökös mindig számolhat azzal, hogy esetleg fiúörökös születik, mielőtt ő a trónra lépne, és ezzel trónörökösi státusa nem megszűnik, hanem meghosszabbodik, esetleg olyannyira, hogy az praktikusán a megszűnést jelenti.¹⁰

A trónöröklés fő elve tehát a leszármazás, amely – normális körülmények között – az utódlás kérdését a legalapvetőbbben – és sok esetben kizárólagosan – meghatározza. Az európai történelem azonban számos példát ismer, amely arról tanúskodik, hogy a leszármazási elvbe időnként bele lehet, vagy éppenséggel bele kell szólni, és ez a beleszólás a választási elv segítségével hívásával történhet, békés körülményeket feltételezve.

Nagy-Britanniában – egykoron Angliában – például a történelmi események úgy hozták, hogy az említett beleszólást a parlament végezheti el. A XVII. század alkotmányos harcai és az alkotmányt alapvetően befolyásoló forradalmi

⁹ Maga Bogdanor is ezen az alapon különbözteti meg a fiúörököst a lányörököstől, az előbbit „heir apparent”, az utóbbit „heir presumptive” néven illetve. VERNON BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution*. Oxford, Clarendon Press, 1995. 42.

¹⁰ A jelenlegi brit uralkodó, II. Erzsébet például 1952-es trónra lépése előtti hercegnői mivoltában nem számított közvetlen trónörökösnek, mert mindvégig fennállt az esélye annak, hogy VI. Györgynek esetleg fia születik.

két olyan törvény meghozatalához vezettek, amelyek a történeti alkotmány legfontosabb részeivé váltak.

Az 1689-ben elfogadott *Bill of Rights* és az 1701-es *Act of Settlement* a parlament beleszólási jogát alkotmányosan rögzítette. Az alapjogok chartáját, vagyis a jogok törvényét elfogadó parlament egyrészt kimondta, hogy joga van elmozdítani az uralkodót, ha az rosszul uralkodik, másrészt leszögezte, hogy joga van meghatározni a trónöröklés rendjét, és harmadrészt – főként – meghatározta azt is, hogy az uralkodónak hogyan, milyen elvárásokat teljesítve kell uralkodnia.

Több brit jogtudós is úgy látja, hogy a koronázási szertartáson a választás elvének ez a kiegészítő jelleggel való érvényesülése szépen mutatkozik meg, midőn a canterbury érsek bemutatja az új uralkodót az összegyűlt tömegnek.¹¹ A koronázási szertartásnak ezen elemét – amelyre mindjárt a ceremónia elején sor kerül – ’elismerésnek’ hívják (*Recognition*), és ebben valóban felfedezhető a királyság választott jellegének kifejezése, vagy legalábbis halvány emlékeztetője annak, hogy az uralkodót már az angolszász idők óta a nép formálisan is saját uralkodójának fogadja el.¹²

A választási elvnek ma legfeljebb szimbolikus jelentősége van. A koronázást elsősorban az teszi érvényessé, hogy a felesküdt uralkodó megfelel a törvényben precízen rögzített feltételeknek.

A brit alkotmány az uralkodóvá válásnak négy törvényes feltételét ismeri (a történeti alkotmány sajátosságaihoz mérten ezeket természetesen törvények rögzítik). Először is az uralkodónak deklarálnia kell, hogy hithű protestáns. Másodszor esküdt kell tennie, amelynek formája rögzített. Harmadszor meg kell ígérnie, hogy megőrzi a skót egyházat. Negyedszer az uralkodónak az anglikán egyház tagjának kell lennie, nemkülönben azért, mert uralkodóvá válásával egyidejűleg ennek az egyháznak a főkormányzójává is válik.¹³

Mindezen világos szabályok mellett ugyanakkor a parlament mindenkor fenntartja magának azt a jogot, hogy a trónöröklés szabályait megváltoztathatja. Ami azt illeti, a dicsőséges forradalomnak nevezett esemény óta ezzel a jogával már kétszer is élt. Először 1701-ben, amikor – minthogy megszakadt az öröklési vérvonal – törvényre volt szükség a trónöröklés rendezéséről.¹⁴ Másodszor pedig 1936-ban lépett közbe a parlament, minthogy az uralkodó az ismert körülmények között lemondott a trónról.¹⁵

¹¹ Vö: BOGDANOR i. m. 43.

¹² A. BERRIEDALE KEITH: *The King and the Imperial Crown: The Powers and Duties of His Majesty*. Longmans Green, 1936. 21.

¹³ BOGDANOR i. m. 43.

¹⁴ Mint ismert, az 1701-es Act of Settlement előírta, hogy a trónöröklési láncnak a hannoveri választófejedelem protestáns leszármazottainak kell futnia.

¹⁵ A király lemondása nem várt helyzetbe hozta a brit alkotmányt, mert sem a Bill of Rights, sem az Act of Settlement nem tartalmazott előírásokat az uralkodó önkéntes lemondásának eseté-

Mindazonáltal a trónutódlásra vonatkozó legfontosabb szabályokat Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságában lényegében négy fő jogforrás szabályozza: a már említett *Bill of Rights* és az 1701-es *Act of Settlement*, továbbá az 1772-es *Royal Marriages Act* és a szokásjog.¹⁶ Ezek alapján a trónöröklés Zsófia hannoveri választófejedelemné törvényes leszármazottaira korlátozódik. A trónöröklés rendje évszázadok óta közjogivá lett, sajátos, *sui generis* szabályozássá vált, vagyis a korona öröklésére nem az általános öröklési szabályok és nem más törvényekben lefektetett szabályok vonatkoznak.¹⁷ Az a személy, aki házasságon kívül született, elveszti jogosultságát a trónöröklésre, és ezzel már utódainak sem örökít át jogosultságot.

Mint szó volt róla, az említett törvények a trónöröklési rendet az elsőszülöttségi rendszer alapján állapítják meg. A trónöröklési sorban egy adott személyt közvetlen leszármazottai követnek, kivéve azokat a leszármazottakat, akik már magasabban szerepelnek a sorrendben. Egy személy fiai és fiainak leszármazottai mindig magasabb helyet foglalnak el, mint a leányok és azok leszármazottai.¹⁸ A trónra lépés pillanatában a trónörökösnek protestáns vallásúnak és az anglikán egyház tagjának kell lennie. A törvény a trónöröklési sorrendből kizárja a katolikus vallású személyeket, a katolikus vallásra áttérteket, továbbá azokat, akik katolikus vallású személlyel kötnek házasságot.¹⁹

Ezeket a szabályokat alkalmazzák az uralkodó tanácsosai, illetve szükség esetén az uralkodót helyettesítő régens kiválasztására is (utóbbit az 1937-es *Regency Act* alapján).²⁰

Megjegyzendő, hogy a trónöröklés rendjében változások várhatók. E változásokat már több politikai aktus előrevetítette. A leglátványosabbra 2011 ok-

re, és erre precedens sem volt az angol vagy a brit történelemben. Ettől a pillanattól azonban világossá vált, hogy erre az esetre törvényhozási válasz szükségeltetik, tekintet nélkül arra, hogy az új uralkodó a trónöröklési láncban közvetlenül következő személy-e vagy sem. Vö: R. T. E. LATHAM: *Constitutional and Legal Aspects of the Abdication of King Edward VIII*. In: W. K. HANCOCK: *Survey of British Commonwealth Affairs: Problems of Nationality 1918-1936*. Oxford, Oxford University Press, 1937. 616.

¹⁶ BOGDANOR i. m. 42.

¹⁷ Az 1926-os *Legitimacy Act*, 10 (1) kimondja: „Ez a törvény semmiben nem érinti bármilyen tisztség vagy cím öröklését vagy teszi lehetővé bármely személynek, hogy valamely tisztség vagy cím öröklésére jogosultságot szerezzen” (angolul: *Nothing in this Act shall affect the Succession to any dignity or title of honour or render any person capable of succeeding to or transmitting a right to succeed to any such dignity or title*. Az 1959-es *Legitimacy Act*, 6 (4) is hasonlóképpen rendelkezik: „Jelen törvény semmilyen módon nem befolyásolja a trónöröklésének rendjét (*It is hereby declared that nothing in this Act affects the Succession to the Throne*).”

¹⁸ William Addams REIWIESNER: „Persons eligible to succeed to the British Throne as of 1 Jan 2001”

¹⁹ BOGDANOR i. m. 42.

²⁰ Vö: a brit királyi család honlapjával.

tóberében az ausztráliai Perth-ben került sor, a Nemzetközösség kormányfőinek kétévenként megrendezett csúcstalálkozóján. Itt annak a 16 országnak a vezetői, melyeknek államfője a brit uralkodó, egyhangú elhatározásra jutottak az öröklési rend több mint háromszáz éves szabályainak két ponton történő módosításáról. Egyrészt egyetértés született a fiú- és leánygyermekes illetve leszármazottaik egyenjogúsításáról az öröklés sorrendjében, másrészt abban is, hogy a jövőben az uralkodóház bármely tagjának katolikus személlyel kötött házassága nem lesz befolyással az öröklés sorrendjére.²¹

Az új szabályok érvényesítése az érintett országokban törvényhozási aktust igényel, és történelmi okokból az első lépést az Egyesült Királyság parlamentjének kell megtennie. Az elmúlt években több esetben tettek kísérletet a vonatkozó törvények módosítására egyéni indítványokkal a képviselőház és a Lordok Háza tagjai, de eddig egyikük sem járt sikerrel.²² Ez az év azonban alighanem el fogja hozni a változást. A királynő évadnyitó parlamenti beszéde bizonyosan tartalmazni fogja a javaslatot, amellyel maga az uralkodó is egyetért.

A változtatáshoz mindenesetre egy seregnyi törvényt át kell tekinteni, még az 1689-es *Bill of Rights*-ot is,²³ és a módosításokat el kell fogadniuk a királynőt államfőjüknek valló nemzetközösségi tagországoknak is.²⁴

Ami azt illeti, nemigen találni érvet a változtatás ellen. Ha pedig abba gondolunk bele, mi lett volna, ha a nőági öröklés már a kezdetektől érvényben lett volna, szédítő mélységeket nyit meg a múlt kútja.

A nagyhatalmú VIII. Henrik például nem lépett volna trónra, hiszen neki volt nővére; márpedig éppen e király miatt szakadt el Rómától az anglikán egyház, melynek feje máig a brit uralkodó (aki éppen egy asszony). Az úgynevezett angol polgári forradalom is másképpen festett volna, hiszen I. Károlyból nem is lett volna király, mivel neki ugyancsak volt egy nővére, aki rövid ideig a cseh államban férje oldalán uralkodott is. Ha a XX. századtól vezették volna be a nőági öröklést, akkor talán megúszhattuk volna az első világháborút – s nyomában a másodikat is –, hiszen Viktória királynő elsőszülött gyermeke lány volt (Viktória hercegnő), aki később a német császárhoz, III. Frigyeshez ment férjhez. Ha ő lett volna a brit királynő, akkor a fia, akit II. Vilmos néven német császárrá koronáztak, Nagy-Britanniának is uralkodója lett volna, s a két ál-

²¹ A BBC híradása, 2011. október 28.

²² A BBC híradása, 2011. október 28.

²³ A módosítandó törvények között szerepelnek (idősorrendben): the Bill of Rights 1689, the Act of Settlement 1701, the Coronation Oath Act 1689, the Act of Union with Scotland 1706, Princess Sophia's Precedence Act 1711, the Royal Marriages Act 1772, the Union with Ireland Act 1800, the Accession Declaration Act 1910, valamint a the Regency Act 1937.

²⁴ A tagországok közül csak azoknak, amelyeknek a brit uralkodó az államfőjük, vagyis az 54 tagállamból 16-nak. Ezek: Ausztrália, Új-Zéland, Kanada, Jamaica, Antigua és Barbuda, Belize, Papua-Új-Guinea, St Christopher és Nevis, St Vincent és a Grenadinák, Tuvalu, Barbados, Grenada, a Salamon-szigetek, valamint St Lucia és a Bahamák.

lam aligha háborúzott volna egymással, ha uralkodójuk egyazon személy lévén egyfajta k. und k. perszónálunióban egyesült volna.²⁵

Világos ugyanakkor, hogy ennek a gondolatnak természetesen több érdekessége, mint értelme van. Ezért is helyesebben járunk el, ha a tényleges helyzetet vesszük számba Európa többi királyságában. Ezt a vizsgálódást végzi el a következő fejezet.

2. Államfőváltás az európai királyságokban

Az Egyesült Királyság, vagyis Nagy-Britannia és Észak-Írország után elsőként Dániára érdemes egy futó pillantást vetni, mert itt néhány éve népszavazás döntött a leányági egyenjogúsítás ügyében. A népszavazás természetes velejárója volt az alkotmánymódosításnak, eredményességéhez két egymást követő parlament egyetértésén felül a teljes lakosság negyven százalékának kifejezett egyetértése volt szükséges.²⁶

A Dán Királyság²⁷jelenlegi államfője, II. Margit Dánia királynőjeként 1972. január 14. óta tölti be hivatalát.²⁸ Az ország Európa egyik legrégebbi monarchiájának tekinthető.²⁹ A jelenlegi államfőt adó Oldenburg-ház első királya I. Keresztély volt, aki 1448-ban került trónra. Fia I. János néven uralkodott, majd ismét Keresztély, sorrendben a második következett. Ezután I. Frigyes lett a király, s így a dán történelem során a továbbiakban az uralkodókat felváltva hívták Keresztélynek (Christian) és Frigyesnek (Frederik).³⁰

A monarchia eredetileg választáson alapuló intézmény volt, ami a gyakorlatban azonban annyit jelentett, hogy a mindenkori uralkodó legidősebb fiát választották meg következő királynak.³¹ Szerepe jórészt arra korlátozódott, hogy háború esetén a hadakat vezesse.³² Ennek fejében a király aláírt egy koronázási okiratot, mely szabályozta és biztosította a király és a nép hatalmának egyensúlyát. 1660-1661 között bevezették az uralkodó öröklődő személyi hatalmán alapuló uralkodási formát, a királyi abszolutizmust. A legidősebb fiúgyermek

²⁵ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-15489544>

²⁶ Az alkotmánymódosítás szigorú szabályait lásd az 1953. évi alkotmánytörvényben.

²⁷ *Kongeriget Danmark*: államformája és jellege 1849 óta *alkotmányos monarchia*. Vö: <http://kiralyiudvar.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=800777> (letöltés időpontja: 2010. 11. 21.)

²⁸ <http://kiralyiudvar.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=800777> (2010. 11. 21.)

²⁹ A fennálló európai monarchiák közül Dánia története az első királyához nyúlik vissza, akit Öreg Gormot (?-950) néven tartanak számon. Vö: <http://www.ambbudapest.um.dk/hu/menu/InfoDenmark/Politikai+rendszer/> (2010. 11. 21.)

³⁰ Szűcs R. Gábor: *Dánia*. Budapest, Press Publica, 2000. 81.

³¹ <http://www.skandinavhaz.hu/danvazio/dania.html> (2010. 11. 22.)

³² Szűcs i. m. 82.

öröklési jogán alapuló utódlást 1665-ben rögzítették a *Királyi Törvényben*, mely az ország más belügyeit is szabályozta.

Az 1849. június 5-én kihirdetett alkotmány az addigi abszolút monarchiát alkotmányos monarchiává változtatta,³³szakított a XVII. század közepén elkezdődött abszolutizmussal, bevezette a kétkamarás parlamentet és az emberi jogok alkotmányi szintű védelmét.³⁴ Több mint száz évvel később, 1953. március 3-án a Folketing szótöbbséggel elfogadta Dánia alkotmányának tervezetét. Az új alkotmány bevezeti az egykamarás rendszert, lecsökkenti a választási jogosultság korhatárát:³⁵a népszavazáson elfogadott új alkotmány értelmében a *Folketing* az egykamarás parlament,³⁶bizonyos különlegességekkel.³⁷

A Dán Alkotmánytörvény 1953. június 3-án lépett hatályba. Az Alkotmánytörvény részeként, ahhoz kapcsolva és azzal egy időben, 1953. június 5-én lépett hatályba a Trónöröklési törvény. A Trónöröklési törvény a formális alkotmányjog része, s erre az Alkotmánytörvény a 2. cikkében utal. A Trónöröklési törvény meghatározza az utódlási sorrendet és a leszármazotti ágat³⁸ (ez az alkotmánymódosítás az új örökösödési törvénynek megfelelően lehetővé tette a leányági örökösödést, így kerülhetett II. Margit a trónra).

A trónörökös, vagyis a törvényes házassági kötelékből származó fiú- vagy leánygyermek a 18. életévének betöltésével veheti át az uralkodói jogkörök gyakorlását.³⁹ A trónörökös az uralkodása megkezdése előtt írásban ünnepélyes nyilatkozatot tesz az Államtanácsnak, és megesküszik az Alkotmánytörvény tiszteletben tartására. Amíg a nyilatkozat nem íratik alá, az uralkodó helyett az Államtanács látja el a kormányzással kapcsolatos feladatokat, az uralkodó bevonása nélkül.⁴⁰ A király kiskorúsága, betegsége vagy távolléte esetén, illetve

³³ <http://www.skandinavhaz.hu/danvazio/dania.html> (2010. 11. 22.)

³⁴ A hatályos alkotmány életbe lépéséig – mint ez ismert – Dániában kétkamarás parlament működött. A *Landsting* volt a felsőház, a *Folketing* az alsóház (a korhatár az alsóházi választásnál 25 év, a felsőházi választásnál 35 év volt). Vö: XXX. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 213.

³⁵ *A dán parlament lemond a nemzeti szuverenitásról*. A *Novoje Vremja* 1953. 12. számából, Szovjetjogi Cikkgyűjtemény 1953. 222.

³⁶ A parlament az új alkotmány szerint legfeljebb 179 tagból áll, akik közül kettőt-kettőt a Feröer-szigetek és Grönland lakosai választanak. Vö: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006. 275.

³⁷ Grönland és a Feröer szigetek a Dán Királyság részei, de autonóm területként öngazgatási jogot élveznek és saját helyi parlamenttel – Landstig-gal – rendelkeznek. Lásd: TAKÁCS Tamara: Dán Királyság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 213.

³⁸ TAKÁCS i. m. 213.

³⁹ http://www.ft.dk/English/~/_media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/My%20Constitutional%20Act_samlet_web%20pdf.ashx (2010. 11. 21.)

⁴⁰ Dánia Királyságának Alkotmánya: 8. cikk.

ha a trón megüresedésekor nincs trónörökös, a *Folketing* választja a királyt, és megállapítja a trónöröklés rendjét.⁴¹

Az alkotmány eredeti szövege szerint – mint szó volt róla – hercegnő csak akkor örökölhette a trónt, ha a családban nem volt egyenes ági férfi utód, vagyis egy másodszülött fiú vagy akár egy nagybácsi is megelőzött egy elsőszülött lányt a trónöröklési rendben. Az új szabályozás az elsőszülöttséget tette meg egyetlen kritériumnak, nemtől függetlenül.

A javaslat jól vette az első két akadályt: két egymást követő parlament egyhangúlag megszavazta, és a közvéleményben is jelentős támogatást élvezett. Ezért aztán pusztá formáságnak tetszett, hogy a legutóbbi – 2009. június 7-én tartott – EU-parlamenti választással párhuzamosan sorra került referendumon a választópolgárok szükséges negyven százaléka is áldását adja a törvénymódosításra. Végül a referendum eredménye a vártnál is kevésbé volt szoros, elsősorban a viszonylag magas, 58,5 százalékos részvételnek köszönhetően. Az alkotmánymódosítást végül a választásra jogosultak 45,5 százaléka szentesítette.⁴²

Bár a változtatás viszonylag nagy vitát keltett a társadalomban, a papírforma szerint a szavazók elenyésző hányada fogja csak megérni, hogy Dániában a most uralkodó II Margit halála után ismét királynő ülhessen a trónra. Mind a mostani, mind az utána következő trónörökös ugyanis egy személyben elsőszülött és férfi, azaz az új szabályozás szerint is jogosult a trónra.⁴³

A leányági egyenjogúsítás praktikusán tehát egyáltalán nem volt sürgető, és ez a ráérőség is magyarázza, hogy ezen a téren Dánia lépett utoljára a skandináv monarchiák közül, miközben egyes északi államok már évtizedek óta túl vannak az elsőszülött hercegnők jussaiba helyezésén, az elemi igazságosság érvényesítésén. A sort Svédország nyitotta meg, amely történelmének egy pontján joggal tarthatott attól, hogy a királyi családban nem születik fiú utód. Mint hamar kiderült, az aggodalom felesleges volt, de a változtatást nem is a praktikum, hanem az elvhűség indokolta.

Dániához hasonlóan természetesen Svédország is alkotmányos monarchia, államfője a király: a trónt jelenleg XVI. Károly Gusztáv (Carl Gustaf Folke Hubertus) foglalja el.⁴⁴ A svéd monarchia (nem a dinasztia) az egyik legrégebbi a világon. Svédországban a királyság több mint ezer évre nyúlik vissza. (XVI.

⁴¹ Dánia Királyságának Alkotmánya: 9. cikk.

⁴² <https://www.dst.dk/valg/valg1191213/valgopg/valgopg.htm> (2012. 10. 12.)

⁴³ Ez azt jelenti, hogy a legközelebbi királynő a most kiskorú Christian herceg majdan esetleg születő elsőszülött lánya lehet, persze csak apja halála után. Könnyen lehet, hogy erre pedig legalább évtizedeket kell majd várni – feltéve, hogy egy-egy hirtelen tragédia vagy lemondás fél nem gyorsítja az eseményeket.

⁴⁴ TAKÁCS Tamara: Svéd Királyság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 243–245. és http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_____6311.aspx, The Constitution/The Act of Succession/Art.2. (2010. 10. 25.)

Károly Gusztáv a hetedik király a Bernadotte uralkodóházból. A nagyapját, VI. Adolf Gusztáv királyt követte 1973-ban. Hivatalosan a trónt 1973. szeptember 19.-én foglalta el.)⁴⁵

A király hatalma és pozíciója kezdetben annyira volt biztos, amennyire a pártfogók támogatása.⁴⁶ Az 1200-as évek végére lehetett megállapítani, hogy volt központi hatalom, amelyet a pártfogók támogattak. Az első jelentősebb király I. Gusztáv volt: a Vasa-ház alapítóját 1523-ban választották királlyá. A Vasa dinasztia uralkodása alatt ratifikálódott a jog a svéd korona öröklésére, az úgynevezett örökösödési szerződéseken keresztül. 1809-ben az ismert politikai helyzetből kifolyólag a király száműzetésbe menekült. A svéd parlamentben, Örebroban új alkotmányt fogadtak el, és 1810-ben Jean Baptiste Bernadotte francia marsallt választották meg mint a svéd trón várományosát. Új örökösödési rendszert ismertek el, amely szerint a korona a Bernadotte-dinasztián belül a legidősebb fiút és az ő utódait, másodsorban a testvéreket és az utódaikat illeti meg.⁴⁷

Az 1809-ben elfogadott alkotmány 1974-ig volt érvényben. Az új alkotmányban megszüntették az uralkodó kormányalakítással kapcsolatos jogköreit, és ezeket átruházták a parlament elnökére.⁴⁸ Mint másutt utalunk rá, az 1975-ben hatályba lépett alkotmánnyal a király kormányzati szerepe megváltozott, szinte teljesen megszűnt, illetve csak jelképes maradt.⁴⁹ A politikai végrehajtó hatalmat ténylegesen a miniszterelnök képviseli, mellette a svéd királynak mint államfőnek a feladatai ceremonálisak,⁵⁰ ennek ellenére államügyekben a miniszterelnöknek tájékoztatnia kell őt.⁵¹

A svéd örökösödési rendszert illetően a parlament 1979-ben fogadta el azt az 1980-tól hatályba lépett jogszabályt, mely szerint nemtől függetlenül az uralkodó legidősebb utódja jogosult a trónra elsőként.⁵² Az államfői tisztség betölté-

⁴⁵ <http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Monarchy/> (2010. 10. 25.) és <http://www.royalcourt.se/royalcourt/monarchy> (2010. 10. 25.)

⁴⁶ Byron J. NORDSTROM: *The History of Sweden*. Connecticut–London, Greenwood Press – Westport, 2002. 35.

⁴⁷ <http://www.royalcourt.se/royalcourt/monarchy/themonarchyinsweden> (2010. 10. 25.) és NORDSTROM i. m. 65.

⁴⁸ Egy lábjegyzet megér annak rögzítése, hogy a király személyének tekintélye nem mérhető néhány európai uralkodó feltétlen elfogadottságához, és a király életvitele is pletykák sorozatának tárgya. Ugyanakkor a sorozatos jogkörszűkítés nyilvánvalóan nem a személynek, hanem az intézménynek szól a felvilágosult svéd társadalom mindenkori egyetértésével.

⁴⁹ Erről természetesen Szente Zoltán is megemlékezik monumentális művében. Vö: SZENTE i. m. 295.

⁵⁰ Gabriel A. ALMOND – G. Bingham POWEL: *Összehasonlító politológia*. Budapest, Osiris, 1996. 141.

⁵¹ http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6322.aspx, The Constitution/The Instrument of Government/Chapter 5. The Head of State, Art1(2010. 10. 25.)

⁵² http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6311.aspx, The Constitution/The Act of Succession (2010. 10. 25.)

sével kapcsolatos életkori korlátozást 1994-ben csökkentették 25 éves korról 18 éves korra.⁵³

Amennyiben a királyi ház kihal, a parlament, vagyis a *Riksdag* kormányzót nevez ki az államfői feladatok ellátására. A *Riksdag* ugyanabban az időben egy helyettes kormányzót is kinevez. Ugyanez az eljárás, ha a király meghal, vagy lemond, és a trónörökös még nem töltötte be a 18. életévét. Ha a király hat hónapon át folyamatosan akadályoztatva van feladata ellátásában, vagy nem látja el a feladatát, a kormánynak ezt jeleznie kell. A *Riksdag* állapítja meg, hogy ez tekinthető-e lemondásnak a király részéről. A *Riksdag* kijelölhet egy személyt ideiglenes kormányzónak kormányrendelet alapján, ha nincs olyan illetékes személy, akit az előzőleg említett esetekben megnevezhet. A *Riksdag* elnöke vagy távollétében a helyettese is betöltheti az ideiglenes kormányzói tisztséget kormányrendelet alapján, ha nincs más, aki betöltheti a pozíciót.⁵⁴

Svédország jelenlegi trónörököse – mint másutt szó esik róla – Viktória koronahercegnő⁵⁵(az ő nagykorúságának deklarációja 1995-ben történt meg, így elhárult számára az életkori akadály a királyi trón esetleges elfoglalására és az államfő tisztség betöltésére).

Mint ismert, Svédországhoz hasonlóan a trónöröklés rendje természetesen Norvégiában is egyenesági, melynek során csak törvényes házasságban született gyermek lehet király, királynő vagy királyné. A közelebbi ág megelőzi a távolabbit, és az ágon az idősebb a fiatalabbat. Az öröklésre jogosultak között tekintetbe kell venni a még meg nem született gyermekeket is, aki születése időpontjában azonnal elfoglalja az őt megillető helyet a trónöröklés sorrendjében, apja vagy egyébként elődje halálát követően. Az öröklés nem ruházható át bárkire, aki nem közvetlenül a király vagy királynő vérvonalából származó személy. Amikor megszületik a király vagy királynő, aki jogosultan örökli a norvég koronát, nevét és születési dátumát a norvég parlament, a *Storting* következő ülésén fel kell jegyezni, és be kell vezetni annak jegyzőkönyvébe.

Amennyiben nincs a trón öröklésére jogosult herceg vagy hercegnő, a király javaslatot tehet utódjára a *Storting*nak, ami kifejezetten érdekes államfői jogkör, de a parlamentnek joga van más jelöltet is választani, ha a király jelöltje nem elfogadható. A király nagykorúságának időpontját törvény állapítja meg. Ha elérte az időpontot, nyilvános nyilatkozatot kell tennie. Miután az uralkodó elérte a nagykorúságot, átveszi az uralkodói hatalmat, és a *Storting* előtt esküt tesz.

⁵³ <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/55/12/5d19bf4a.pdf> Constitution/informational material (2010. 10. 25.)

⁵⁴ http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6322.aspx, The Constitution/The Instrument of Government/Chapter 5. The Head of State (2010. 10. 25.)

⁵⁵ Amikor a király nem tudja teljesíteni feladatait, mint államfő, mert például külföldön tartózkodik, akkor a reprezentációs feladatok elsősorban Viktória koronahercegnőre, Károly Fülöp hercegre vagy Madeleine hercegnőre hárulnak.

(Ha a *Storting* ekkor nem ülészik, akkor az esküt írásban az Államtanácsshoz kell megtenni, majd a következő *Storting* ülésén meg kell ismételni. Egyébként a királynak a királyságban kell laknia. A *Storting* hozzájárulása nélkül nem tartózkodhat hat hónapnál hosszabb ideig a királyságon kívül. Ellenkező esetben elveszíti jogát a koronázáshoz.) A király nem fogadhat el más koronát vagy kormányhivatalt a *Storting* kétharmados többségi szavazatával kifejezett hozzájárulása nélkül. Ugyanakkor a királyi ház egyetlen hercege vagy hercegnője sem házasodhat a király jóváhagyása nélkül.

Mindezen passzusokat a norvég alkotmányból idézzük, amelynek első fejezete mindössze két paragrafusból áll, mely egyrészt kijelenti, hogy a Norvég Királyság szabad, független, osztatlan és elidegeníthetetlen királyság, illetve azt is rögzíti, hogy az államformája korlátozott és örökletes monarchia (ezen kívül kitér a szabad vallásgyakorlásra, és rögzíti a hivatalos vallást, mely, mint ismert, az evangélikus-lutheránus államegyház). A második passzus meghatározza, hogy az ország élén a király áll.

Jelenleg V. Harald az uralkodó (1991-től) a Glücksburg-házból származván.⁵⁶ V. Harald volt az első olyan királyi herceg 567 év után, aki Norvégiában született. V. Harald hercegnek születésekor már két nővére volt, de mivel abban az időben még csak férfiak örökölhették a trónt, így ő került hatalomra. 1957-ben lett koronaherceg, amikor is apját V. Olaf néven királlyá koronázták. 1968-ban feleségül vette Sonja Haraldsent. A házasság jóváhagyására kilenc évet kellett várnia, majd végül V. Olaf megadta az engedélyt egy közrangúval kötendő házasságra. A királyi párnak két gyermeke van, Märtha Louise hercegnő és Haakon Magnus koronaherceg.

A királyság története változatosan alakult. 1380-tól Dánia kiterjesztette fennhatóságát a norvég területekre, míg 1387-től beszélhetünk Norvégia és Dánia perszónáluniójáról, amit Norvég-Dán Királyságnak is szoktak nevezni, hiszen Norvégiát ebben az időben a dán tartományokkal együtt kezelték. 1397-ben a dán uralkodó létrehozta a Kalmári Uniót, melyben megvalósult a dán, a svéd és a norvég királyság politikai egysége, minek köszönhetően Norvégia elveszítette szuverenitását.

1814-ben a kielii béke következtében Dánia kénytelen volt Norvégiát átengedni Svédországnak. Miután a svéd uralkodó ígéretet tett a norvég törvények és szabadságok tiszteletben tartására, az Eidsvollba összehívott alkotmányozó nagygyűlés Keresztélyi Frigyes dán trónörököszt királlyá választotta, aki 1814. május 17-én elismerte a norvég alkotmányt, de még azon év augusztusában a svéd támadás hatására lemondott, ettől kezdve beszélhetünk norvég-svéd perszónálunióról, tekintve, hogy a svéd uralkodó⁵⁷elismerte az 1814. évi alkot-

⁵⁶ Elődei is ebből a házból származtak: VII. Hákon (1905–1957) és V. Olaf (1957–1991).

⁵⁷ 1814-től XIV. Károly János, előtte XIII. Károly uralkodott.

mányt, Európa mindmáig legrégebben érvényben lévő alkotmányát. Norvégia önálló lett belügyeiben, de a külpolitikát Svédország irányította. A hadsereg főparancsnoka a király lett, de nem vethette be a hadsereget önállóan, csak a *Storting* engedélyével.

1905. június 7-én a *Storting* kinyilvánította függetlenségét, amit szeptemberben Svédország is elismert (Karlstadt-i tárgyalás). Az ország királya VII. Håkon (1905-57) lett.⁵⁸ Az általános választójog biztosításával, illetve a *Storting* megerősödésével a palamentarizmus is megerősödött⁵⁹ új alkotmány elfogadása nélkül is. Hangsúlyozzuk, hogy Norvégia alkotmánya maig hatályban lévő, Európa legrégebbi alkotmánya, de a 2007-es alkotmányreform következtében megszűnt a *Lagting* és az *Obelsting*,⁶⁰ innentől fogva a parlament ténylegesen is egykamarás (*Storting*).

Norvégiához hasonlóan Hollandia kormányzati rendszere természetesen ugyancsak parlamentáris, az ország jellegét tekintve parlamentáris rendszerű alkotmányos monarchia 1815 óta. Hollandia államfője az Orániai ház örökletes uralkodója, a király vagy a királynő, minthogy a nőági trónutódlást is elismerték.⁶¹ Az alkotmány szerint a királyi méltóság öröklés útján I. Vilmos király törvényes utódjára, Orániai-Nassau hercegre szállt.⁶² A jelenlegi uralkodó, Beatrix királynő 1980-ban, Julianna királynő lemondásakor örökölte a holland trónt.⁶³

Az alkotmány szabályozza a trónöröklés, a lemondás, a királyi házasságkötés, a trónöröklésből való kizárás rendjét és a régensségét.⁶⁴ Az uralkodó halála esetén a királyi méltóság örökösödés által száll át a törvényes utódokra, ahol a legidősebb gyermeknek előjoga van.⁶⁵ Ennek örökösére is ugyanez a szabály érvényes.⁶⁶ Ha az elhunyt uralkodónak nincs saját utódja, akkor a királyi tisztség⁶⁷ ugyanilyen módon száll át először a szülői ág, majd a nagyszülői ág

⁵⁸ IX. Keresztély dán király unokája, csakúgy, mint az első világháborúban egymás ellen fordult több európai uralkodó.

⁵⁹ Már 1837-ben önkormányzatról szóló törvények jelentek meg, melyekről megállapíthatjuk, hogy a politikai részvétel demokratikusabb volt, mint az alkotmány szerint a választójog, majd 1898-ban bevezették az általános férfi választójogot (1913-ban a nőit), így a *Storting* (norvég országgyűlés) Norvégia legjelentősebb politikai testületévé vált már 1884, a palamentarizmus bevezetése óta.

⁶⁰ A *Lagting* volt a felsőház (képviselők egyharmada), az *Obelstingben* a képviselők maradék kétharmada foglalt helyet. A gyakorlatban a két kamara együtt ülésezett.

⁶¹ SZENTE i. m. 60.

⁶² A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 24. cikkely

⁶³ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Timea: Holland Királyság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 76.

⁶⁴ U.o.

⁶⁵ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 24. cikkely.

⁶⁶ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 24. cikkely.

⁶⁷ Ahol az alkotmány királyt említ, értelemszerűen királynő is értendő.

törvényes utódjára az utódlási sorrenden belül.⁶⁸ A király halálának időpontjában született gyermek az öröklési rend értelmében már megszületettnek számít. Amennyiben halva született, abból indulnak ki, hogy ez a gyermek sosem létezett.⁶⁹ Amennyiben a király lemond, a gyermekei és azok utódai az öröklésből ki vannak zárva.⁷⁰

Ha a király törvényes jóváhagyás nélkül köt házasságot, akkor lemond a királyi méltóságról. Amennyiben olyan személy, aki a királytól a királyi méltóságot örökölheti, ilyen házasságot köt, akkor az ebből a házasságából született gyermekei és az utódai ki vannak zárva.⁷¹ Ha szokatlan körülmények megkövetelik, akkor a törvény által egy vagy több személyt az öröklésből ki lehet zárni. A megfelelő előterjesztést a király, vagy annak megbízásából más nyújtja be. Az országgyűlés erről együttes ülésén tárgyal és határoz. Az előterjesztés elfogadásához a leadott szavazatok kétharmados többsége szükséges.⁷²

Ha előreláthatólag egy utód hiányozni fog, a törvény egy utódot kinevezhet. Az előterjesztést a király részéről, vagy annak megbízásából nyújtják be.⁷³ Az előterjesztés benyújtása után a kamarák feloszlanak. Csak az új kamarák tárgyalják meg az előterjesztést és határoznak arról együttes ülésen.⁷⁴ Az előterjesztés elfogadásához a szavazatok kétharmados többsége szükséges.⁷⁵

Az alkotmányjog-tudomány szemével a legérdekesebb elem kétségkívül az uralkodó és a parlament interaktusa, amelyben a királynak igenis van szava saját utódja kijelölésében, vagy legalábbis annak determinálásában, hogy erre kinek legyen esélye, és ez olyan jelenség, amely más alkotmányokban és tradíciókban is megfigyelhető, amiképpen mi is vissza fogunk térni rá.

Ugyancsak érdemes figyelni arra, hogy az államfői törvénykezdeményezési jog természetesen kizárólag egy kérdésben gyakorlódik, az utódlás meghatározásában, egyébként egy parlamentáris kormányformájú állam feje törvénykezdeményezési jogával nyilvánvalóan nem él.

A holland uralkodónak a hivatala átvétele után – amilyen hamar csak lehetséges – le kell tennie az esküjét.⁷⁶ A trónöröklés rendjének megfelelően hivatalba lépő király a parlament előtt tesz esküt, a beiktatás pedig Amszterdamban tör-

⁶⁸ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 25. cikkely.

⁶⁹ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 26. cikkely.

⁷⁰ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 27. cikkely.

⁷¹ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 28. cikkely.

⁷² A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 29. cikkely.

⁷³ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 30. cikkely.

⁷⁴ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 30. cikkely.

⁷⁵ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 30. cikkely.

⁷⁶ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 32. cikkely.

ténik.⁷⁷ Amszterdamban a parlament nyilvános ülése hódolatát fejezi ki a király előtt a hivatalának átvétele után.⁷⁸ A király ezzel egyidejűleg hűséget ígér az alkotmányra és hivatalának lelkiismeretes gyakorlására.⁷⁹ A király a hivatalát a tizennyolcadik életévének betöltése után gyakorolhatja.⁸⁰

Ha a minisztertanácsnak az a véleménye, hogy a király képtelen hivatalának gyakorlására, akkor ezt közli az országgyűléssel az Államtanács által ehhez megkért ajánlás beterjesztése mellett. Ezután az országgyűlés együttes ülésre összeül.⁸¹ Ha az országgyűlés ezt a véleményt osztja, akkor kinyilatkozza, hogy a király nem alkalmas hivatalának gyakorlására. Ez a nyilatkozat az országgyűlés elnökének elrendelésére felolvastatik, és azonnal hatályossá válik.⁸² Amikor a király hivatalának gyakorlására alkalmassá válik, akkor ez törvény által kinyilatkoztatik. Az országgyűlés ezt ugyancsak együttes ülésén megtárgyalja, és erről döntést hoz.⁸³

Mindezen szabályok mellett a monarchia szerepe Hollandiában is azért volt szilárd, mert az uralkodók 1945 után nem követeltek maguknak közvetlen politikai szerepet⁸⁴(az uralkodó a döntéseiért nem felelős, aktusaiért, csakúgy, mint a kormány aktusaiért természetesen a miniszterek tartoznak felelősséggel).⁸⁵

Az uralkodó uralkodásra való alkalmatlanságának kinyilvánítása több alkotmányos rendszernek is sajátja, amennyiben a parlamentnek – Hollandiához hasonlóan – több országban is joga van deklarációban kinyilatkozni, ha ilyen helyzet előállt, de sehol sem éltek ezzel a jogkörrel frekventáltabban, invenciózusabban és ügyesebben, mint Belgiumban. Ebben az országban – amennyiben a király utódja még nem töltötte be 18. életévét, illetve ha a király képtelen az uralkodásra –, a két kamara együttes ülésén határoz a régensről és a gyámságról.⁸⁶

Érdekes és széles körben ismert példája volt ez utóbbi esetnek, amikor 1991-ben Baldwin királyt nyilvánították uralkodásra képtelennek, mert nem akart aláírni egy abortusszal kapcsolatos törvényt, a régensséget a miniszterek látták el, ezalatt kihirdették a törvényt, majd másfél nappal később kijelentették, hogy a király uralkodásra való képtelensége véget ért.⁸⁷

⁷⁷ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 76.

⁷⁸ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 32. cikkely.

⁷⁹ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 32. cikkely.

⁸⁰ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 32. cikkely.

⁸¹ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 35. cikkely.

⁸² A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 35. cikkely 2. bekezdés.

⁸³ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 35. cikkely 3. bekezdés.

⁸⁴ SZENTE i. m. 315.

⁸⁵ A Holland Királyság Alkotmánya 1. § 42. cikkely.

⁸⁶ Lásd a belga alkotmány 92. és 93. cikkét.

⁸⁷ Isabelle BRICARD: *Európai uralkodócsaládok*. Budapest, GABO, 2001. 56–57.

A belga alkotmányjogászok ezt az ötletet alighanem az ország második világháború utáni történetéből merítették. A háborút közvetlenül követően ugyanis, mint ismert, a legnagyobb közjogi vitát Belgiumban a királykérdés jelentette: az uralkodó, III. Lipót háború alatt tanúsított magatartása megosztotta az ország közvéleményét. Mint a hadsereg főparancsnoka, Belgiumban maradt, bár a kormány javaslata az volt, hogy meneküljön Londonba velük együtt, és mivel a főparancsnoki tisztség inkább tiszteletbeli méltóság, sokan úgy értelmezték, hogy a király esküt szegett. Végül az 1950-ben tartott referendum megerősítette a királyt a trónon.⁸⁸

A jelenlegi király, II. Albert 1993. augusztus 9-én került a trónra. Ez a várakozásokkal ellentétes volt, hiszen minden jel arra utalt, hogy II. Albert fia, Fülöp herceg fogja követni I. Balduin királyt a trónon. Ám I. Balduin hirtelen halála miatt II. Albertet, I. Balduin öccsét kérték fel a királyi méltóságra.⁸⁹

Maga az alkotmány ugyanakkor tartalmaz automatizmusokat is. Azt a lezármazottat, aki a király engedélye nélkül kötött házasságot, illetve azokat, akik gyakorolják a királyi jogokat, ha nincs király, az alkotmány megfosztja a koronához való joguktól.⁹⁰

Mindezzel együtt a monarchiák természetes jellemzője, hogy az államfő a kulturális és nemzeti egység szimbóluma. Belgiumban ez különösen így van, hiszen a belgákat jószérivel nem is fűzi egymáshoz semmi, amennyiben „a flamandokat és a vallonokat nem köti össze más, mint a király, a labdarúgó-válogatott és néhány sörmárka”⁹¹

Nem véletlen, hogy a nemzetközi jog világában a belga uralkodó a Belgium királya megnevezés helyett a belgák királya titulust használja, amennyiben ez a fordulat megegyezik a klasszikus belga alkotmány – a világ, de különösen Európa egyik vitathatatlanul legnagyobb hatást keltett alkotmánya – kifejezési gyakorlatával,⁹² az 1831-es szövegezésű, eredeti alkotmány által teremtett hagyománnyal.

A király központi szerepe és az intézmény társadalmi kohéziós ereje valamiképpen – hasonlóan később a futballhoz – már a kezdetektől megfigyelhető volt. Belgium – mint ismert – 1830-ban vívta ki függetlenségét, amit a francia és a brit kormány is elismert, továbbá garantálták semlegességét.⁹³ Az újonnan megalakult belga nemzeti kongresszus 1831-ben alkotmányt fogadott el, ami

⁸⁸ SZENTE i. m. 59–60.

⁸⁹ BRICARD i. m. 56–57.

⁹⁰ A Belga Királyság Alkotmánya 85. cikk.

⁹¹ Yves Leterme miniszterelnök néhány éve tett megjegyzése.

⁹² Lásd például „A belgák és jogaik” című klasszikus fejezetet az eredeti szövegben.

⁹³ SZENTE i. m. 282.

alkotmányos monarchiát teremtett.⁹⁴ Ezután került trónra az első belga király, a Saxe-Cobourg-Gotha-házból való Lipót, aki királyi esküjét I. Lipót néven tette le.⁹⁵ Ekképpen állítható tehát, hogy a nép által választott kongresszus bizonyos értelemben választotta és alapította a belga dinasztiát.⁹⁶

Belgium öröklésen alapuló monarchia, a király alkotmányos jogai az elsőszülöttség rendje alapján, csak közvetlen, természetes és törvényes leszármazottak között öröklődnek.⁹⁷ Az 1831-es alkotmányban a trónörökösödés fiági elsőszülöttség alapján történt, ám az 1991-es alkotmánymódosítással ezt az elsőszülöttségi rendre változtatták, így Asztrid hercegnő is bekerült a trónörökös sorrendbe, ő a második.⁹⁸ Az öröklés joga kizárólag az első belga király, I. Lipót leszármazottait illeti meg.⁹⁹

Amennyiben a királynak nincs utódja, a hollandiai szabályozáshoz hasonlóan jelölheti utódját, ám a jelöltet a két kamarának külön-külön kétharmados jelenlét mellett, kétharmados szavazati aránnyal el kell fogadnia.¹⁰⁰ Ha nem fogadják el, a trón üresnek tekintendő, ebben az esetben a kamarák átmenetileg régenszt jelölnek ki, majd a megüresedéstől számított két hónapon belül új kamarát kell létrehozni, s az új kamara dönt véglegesen a megüresedésről.¹⁰¹ Ha a király meghal, a tanácsban összeült miniszterek gyakorolják az uralkodó alkotmányos jogait a trónörökös vagy a régens esküvételéig.¹⁰²

Belgiumban a koronázást kiváltandó a királynak ünnepélyes esküt kell tennie a két kamara együttes ülésén, amíg ezt le nem teszi, nem léphet trónra. Az eskü szövegének fontos pontja az ország függetlenségének és területi egységének megtartása. Ennek különösen akkor volt jelentősége, amikor az alkotmány íródott.¹⁰³ Ugyanakkor nem vitatható, hogy a területi egység kérdése napjainkban még kérdésesebbé válik,¹⁰⁴ tekintettel az 1993-ban bevezetett államreformra,

⁹⁴ ZELLER Judit: A Belga Királyság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 59.

⁹⁵ BRICARD i. m. 11.

⁹⁶ A belga kormány hivatalos honlapja a király monarchikus szerepéről: http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/roi/role_de_la_monarchie/ (2010. 11. 26.)

⁹⁷ A Belga Királyság Alkotmánya 85. cikk. Az alkotmány hivatalos francia szövege a *Moniteur belge* 1994. február 17-i számában jelent meg a hatályos formában.

⁹⁸ BRICARD i. m. 59.

⁹⁹ A belga király honlapja, History címszó alatt: <http://www.monarchie.be/history> (2010. 11. 26.)

¹⁰⁰ A Belga Királyság Alkotmánya 86–87. cikk.

¹⁰¹ A Belga Királyság Alkotmánya 95. cikk.

¹⁰² A Belga Királyság Alkotmánya 90. cikk.

¹⁰³ A belga kormány hivatalos honlapja a király politikai szerepéről: http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/roi/role_politique/ (2010. 11. 26.)

¹⁰⁴ Az egyik legnépszerűbb politikai erő egy ideje éppen az a párt – az Új Flamand Szövetség (N-VA) –, amely a szövetségtől a régióknak átadott további kompetenciákkal végül a de facto szövetségi rendszert konföderációvá alakítaná át, így Belgiumot jóval lazább szövetséggé tenné. Vö: KISS Balázs: Választási harc Belgiumban. (2010. május 26.) <http://kitekinto.hu/>

amely az országot föderálissá, a hatalmi szerkezetet bonyolulttá, a közösségek és területi egységek viszonyát pedig törékennyé és gyengévé tette.

Belgiumhoz hasonló megoldásokat alkalmaz a harmadik Benelux-állam is, ez azonban – nagyhercegség lévén – később kerül sorra, itt csupán az európai királyságokat bemutató körkép utolsó állomására, Spanyolországra vetünk egy pillantást, azt is csak azért, hogy leszögezzük, az államfői tisztség betöltésének szabályait természetesen ugyancsak az alkotmány öröklési rendről szóló rendelkezései szabályozzák.¹⁰⁵ Márpedig a trón betöltésének rendje a parlamentáris kormányformájú monarchiákban – mint már jeleztük – nem feltétlenül egységes.

Ahogy szó volt róla, a legtöbb állam az elsőszülöttség elvét követi, azaz az uralkodó idősebb gyermekei (és azok leszármazottai) a trónöröklés tekintetében megelőzik a fiatalabb gyermekeket – függetlenül attól, hogy a legidősebb gyermek milyen nemű. Ebben a rendszerben a másodszülött csak abban az esetben örökölheti a trónt, ha az elsőszülött lemondás, alkalmatlanság vagy valamilyen kizáró ok miatt arra képtelenné válik. Ettől a rendszertől jelentősen eltér a spanyol megoldás.

Amiképpen már utaltunk rá, a spanyol alkotmány alapján a trónöröklés az elsőszülöttség és a belépés rendjét követi, amelyben a korábbi ág mindig előnyt élvez a későbbivel szemben, ugyanazon ágon belül a közelebbi rokonsági fok a távolabbival szemben, ugyanazon rokonsági fokon belül a férfi a nővel szemben, ugyanazon nemben belül az idősebb korú személy a fiatalabbal szemben.¹⁰⁶ Ebben a megoldásban tehát elsődlegesen a leszármazott neme számít, és csak másodlagosan a kora.¹⁰⁷

A szabályozás kialakulásának keletkezéstörténete – mint ez ismert – messzire vezet, de a közelmúlt eseményei közül mindenekelőtt az emelhető ki, hogy a rendszerváltást megelőző korszakban a legtöbb hatalom Franco tábornok kezében összpontosult. Ez idő tájt a hatalom egységének elve érvényesült, a *Caudillo* a népszuverenitás megtestesítőjeként tetszelgett. I. János Károly trónra lépéséig – bár Spanyolország államformája formálisan monarchia volt – az uralkodói poszt betöltetlen maradt. A végrehajtó hatalom fejeként az államfő funkcionált, és ezt a hatalmat a kormányon keresztül gyakorolta. Az államfői és a kormányfői posztot ténylegesen 1973-ban választották szét az egyre idősödő Franco tábornok tehermentesítésére.

europa/2010/05/26/valasztasi_harc_belgiumban (2010. 11. 26.)

¹⁰⁵ TEMESI István: Az állami közigazgatás szervezete Spanyolországban. *Új magyar közigazgatás* 2009/12. 3.

¹⁰⁶ Lásd a spanyol alkotmány 57. §-ának (1) bekezdését.

¹⁰⁷ Lásd CSINK Lóránt disszertációját: Az államfő megválasztásának rendje. 2. www.jak.ppke.hu/tanszek/kornyezetjog/letoltes/allamfo.doc

Végül János Károly király trónra lépésével léptek hatályba az örökösödési törvény és az államról szóló törvény államfőre vonatkozó rendelkezései.¹⁰⁸ E rendelkezések összességében Spanyolország állam- és kormányformáját – a már hivatkozott megszorításokkal – parlamentáris berendezkedésű monarchiává teszik¹⁰⁹ az 1978. december 27-én elfogadott, majd december 29-én kihirdetett alkotmány szerint.¹¹⁰

Az állam- és kormányformák sajátos spanyol elnevezése – hasonlóan a magyar elnevezéshez – más fejtegetések tárgya lehet, amiképpen más fejezetben tekintjük át az európai kismonarchiák trónutódlási rendszerét is. Ez utóbbi fejezet következik most.

3. Államfőváltás az európai kismonarchiákban

Európa ma már egyre kevesebb valóban régi alkotmányához tartozik – a kontinens egyik legrégebbi alkotmányaként – az 1831-es klasszikus belga alkotmányra nagyban hasonlító luxemburgi alkotmány, amely 1868. október 17-én született, és már mindjárt az első passzusai – a világnak példát adó klasszikus belga mintához hasonlóan – a szuverenitás attribútumainak rendezése kapcsán az uralkodó személyéről szólnak.

Az állam jellegének meghatározása és az államterületre való utalás után a harmadik artikulus a trónöröklés szabályrendszerének forrásvidékéről rendelkezik, kimondva, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség koronája örökletes a Nassau családban, ahogyan ezt az 1783. június 30-i egyezmény, az 1815. június 9-i bécsi szerződés 71. cikkelye és az 1867. május 11-i londoni szerződés 1. cikkelye szabályozta.¹¹¹ A következő artikulus kimondja, hogy a nagyherceg személye sérthetetlen, majd az 5. cikk arról rendelkezik, hogy a nagyherceg a tizennyolcadik életévének elérésével válik nagykorúvá. Hivatala elfoglalása után, amilyen gyorsan csak lehetséges, esküt tesz a képviselői kamara, vagy a kamara által küldött képviselők előtt. Az eskü szövegét az alkotmány ugyan csak közli, szintén az 5. cikkében.¹¹²

A következő passzus arról tudósít, hogy ha a nagyherceg halála esetén az örökös kiskorú, az úgynevezett családi egyezmény értelmében régensség gya-

¹⁰⁸ FARKAS Vajk: *Rendszerváltás spanyol módra*. 174–176. <http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20093sz/08.pdf>

¹⁰⁹ Ez a spanyol alkotmány (*Constitución Española*) 1. § (3) bekezdése alapján állítható.

¹¹⁰ TEMESI i. m. 2.

¹¹¹ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmányának 3. szakasza.

¹¹² „Esküszöm, hogy tiszteletben tartom a Luxemburgi Nagyhercegség alkotmányát és törvényeit, fenntartom területi integritását és függetlenségét, továbbá köz- és magánszabadságait.” A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 5. cikk.

korolja a hatalmat, az ezt követő cikkből pedig azt tudjuk meg, hogy ugyancsak régensséget kell biztosítani arra az esetre, ha a nagyherceg képtelen az uralkodásra. Ha a trón megüresedik, a kamarának átmeneti megoldást kell találnia a régenség biztosítására. A trónutódlás kérdésének végső rendezését azonban már egy harminc napon belül összehívott, kétszeres létszámú kamarának kell elvégeznie, amint erről a 7. cikk utolsó bekezdése a 19. század nyelvén, kissé talányosan, a részleteket nem kifejtve rendelkezik.¹¹³

Végül a 8. cikk annak az eskünek a szövegét közli, amelyet a régensnek kell letennie hivatala elfoglalásakor. Ez az esküszöveg az alkotmány és a jogszabályok betartásán kívül a nagyherceghez való hűséget is megfogadni írja elő.¹¹⁴

Az alkotmány idézett első fejezete a szűkszavúság mintaképe. Nemcsak a trónöröklés menetének pontos eljárásáról vagy a trónüresedés esetén bekövetkezett helyzet pontos rendezéséről tudósít hiányosan, de arról sem rendelkezik az alkotmány erejével, hogy valójában milyen szabályok szerint öröklődik a trón.

Annyi bizonyos, hogy a jelenlegi trónörökös, a nagyherceg fia, Vilmos herceg, ha minden jól megy (és közelmúltbeli házasságkötése erre enged következtetni) zökkenőmentesen követheti majd apját a trónon, mivel hivatalosan is trónörökössé nyilvánították, amikor Henrik 2000-ben elfoglalta az államfői tisztséget. Vilmos lesz a hetedik nagyherceg a Nassau-Weilburg dinasztiából. Ez a dinasztia a nagyhercegség 1815-ös megalapítása után, 1890-ben került a trónra, amikor Adolf nassauai herceg örökölte a nagyhercegi címet és megalapította a mai napig uralkodó – azóta már Nassau-Weilbourgnak nevezett – dinasztiát.¹¹⁵

1815-ben történt ugyanis, hogy a bécsi kongresszus döntése nyomán Luxemburg nagyhercegség formájában önálló állammá vált. Az első nagyherceg I. Vilmos holland király (orániai-nassauai ház) lett, azaz Luxemburg és

¹¹³ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 7. cikk.

¹¹⁴ „Hűséget esküszöm a Nagyhercegnek. Esküszöm, hogy tiszteletben tartom az ország alkotmányát és törvényeit.” A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 8. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁵ Az előzményekhez tartozik, hogy 963-ban Siegfried, az Ardennek grófja megszerezte a *Lucilinburhuc* nevű kis erődítményt és ott alakította ki grófi székhelyét. IV. Károly német-római császár Vencel nevű féltestvérét 1354-ben megtette Luxemburg hercegévé. 1443-ban a luxemburgi hercegség Jó Fülöp burgundi herceg kezébe került. Négy évszázados külföldi uralom vette kezdetét, ennek során Luxemburg 1506-ban a spanyol Habsburgok tulajdonába került, amikor V. Károly császár apja jogán a burgundiai birtokokat örökölte meg. 1659-ben a pireneusi béke nyomán Spanyolország átadta Luxemburg déli részeit (Thionville és tartozékai) XIV. Lajos francia királynak, majd 1697-ben a pfalzi örökösödési háborút lezáró rijswijki (*ryswicki*) békeszerződés részeként megkötött spanyol–francia egyezmény nyomán Spanyolország visszakapta Luxemburg hercegséget, kivéve az 1659-es pireneusi békében átadott területeket. 1713-14 között a spanyol örökösödési háború nyomán az utrechti és rastatti békében a Habsburgok és a Bourbonok felosztották a spanyol örökséget. Luxemburgot VI. (Habsburg) Károly német-római császár kapta meg. A francia forradalom után kirobbant első koalíciós háborúban a napóleoni háborúk végéig szilárdan francia kézben maradt.

Hollandia perszonáluniót alkotott. Kilenc évvel az 1830-as belga forradalom után, a londoni egyezményben a nagyhatalmak megerősítették Luxemburg függetlenségét, de nyugati része Belgium részévé lett. (Ez a Luxembourg nevű belga tartomány azóta is. Ekkor alakult ki az ország mai határa.)¹¹⁶

1890-ben III. Vilmos holland király férfi örökös nélkül halt meg, utódja a holland trónon Vilhelmina királynő lett. A perszonálunió feltételei szerint a nagyherceg csak férfi lehetett, ezért a nagyhercegi cím Adolf nassau hercegre szállt. Ez jelentette a jelenlegi nagyhercegi dinasztia kezdetét.¹¹⁷

Nem kell hangsúlyozni, hogy a leányági öröklés korábbi lehetővé tétele Luxemburg sorsát is megváltoztathatta volna, mint ahogyan azt sem, hogy a leányági öröklés ma csupán elvi lehetőség, hiszen az uralkodó elsőszülött gyermeke – mint már szó volt róla – fiú, aki az ezredforduló óta viseli a trónörökös rangot.

Hasonló kilátásokkal Monaco Hercegsége egyelőre nem rendelkezik, és a nőági öröklésnek is különös fajtáját érvényesíti. Ugyanakkor elvi lehetőségként az oldalági trónöröklés esélye ma már Monaco esetében is fennáll, s ez lehetővé teszi, hogy a férfi uralkodó anélkül is trónra kerülhessen, hogy az uralkodó fiaként vagy egyenesági leszármazottjaként született volna meg, ha a trónra anyja révén azért aspirálhat, mert az uralkodó testvérének gyermeke vagy egyenesági leszármazottja.

A bonyolult szabályrendszer a monacói trónöröklést meglehetősen érdekessé teszi. E szabályokkal Monaco a világ monarchiáinak kisebbségéhez tartozik, de különlegességében is megérdemli, hogy néhány szót szóljunk róla.

Mint ismert, az államformák megkülönböztetéséről korábban megnevezett nehézségek ellenére viszonylag nagy biztonsággal jelenthető ki, hogy a világon jelenleg negyvennégy monarchia¹¹⁸ létezik. Az európai kontinens monarchiái természetesen a kontinens nyugati részén találhatók, és ezek sorába Monaco is beletartozik, amely – Vatikán után – a világ második legkisebb állama,¹¹⁹ ha

¹¹⁶ 1842-ben Luxemburg vámunióra lépett Poroszországgal. 1866-ban a porosz–osztrák–olasz háború nyomán feloszlott a Német Szövetség, amelynek Luxemburg is tagja volt 1815 óta. A Porosz Királyság vezetésével újjáalakult Észak-német Szövetségnek Luxemburg már nem lett a tagja, csak laza kapcsolatot tartott fenn vele. Egy évvel később III. Napóleon vételei ajánlatot tett III. Vilmos holland királynak és luxemburgi nagyhercegnek Luxemburgra. Bismarck ellenezte a tervet. A nemzetközi feszültséget okozó „luxemburgi kérdést” egy új londoni egyezmény oldotta meg, amely kimondta Luxemburg örökös semlegességét és demilitarizált státusát.

¹¹⁷ 1914. augusztus 2-án a német csapatok megszállták Luxemburgot. 1918-ban Luxemburg felmondta a Német Birodalommal addig fennállott vámuniót. Három év múlva a nagyhercegség gazdasági unióra lépett Belgiummal. 1940. május 10-én a német hadsereg újra elfoglalta Luxemburgot; a nagyhercegi család száműzetésbe vonult. 1947-ben megalakult a Benelux vámunió.

¹¹⁸ *Mai monarchiák*. <http://bircaman2.nolblog.hu/archives/2010/05/05/monarchia/> (2010. 11. 29.)

¹¹⁹ *Présentation générale de la principauté de Monaco*, <http://www.monacomania.com/index.php> (letöltve: 2010. 12. 01.)

a bizonytalan állami státusú – de területére nézve egyetlen épület egy részéből álló – máltai lovagrendet nem számítjuk. Monacóban – Liechtensteinhez hasonlóan – herceg az uralkodó, aki az államfő szerepét tölti be.

Monaco 1911 óta¹²⁰ alkotmányos monarchia, ekkor fogadták el ugyanis az ország első írott alkotmányát. A jelenleg hatályos alkotmány 1962-ből való, amelyet legutóbb 2002-ben módosítottak. Az ország uralkodó dinasztiája a Grimaldi-család, amely a 14. század óta vezeti a városállamot. A miniállam 1512-ben vált függetlenné, Monaco urai 1612-ben emelkedtek hercegi rangra. Jelenlegi uralkodója II. Albert, aki apja 2005-ben bekövetkezett halála után lépett a trónra.

Monarchiákban, mint tudvalevő, az uralkodók hatalmát általában az ország nemzeti alkotmánya és törvényei határozzák meg.¹²¹ Az ilyen államformájú államokban az uralkodót választják, vagy öröklés útján kerül a trónra. Monacóban – mint ismert – az uralkodói cím öröklődik, és ennek szabályait a monacói alkotmány 10. cikke¹²²írja le. E passzus kimondja, hogy az uralkodói cím – az uralkodó halála vagy uralkodásról való lemondása esetén – az uralkodó elsőszülött fiát illeti.

A herceg, II. Albert nőtlensége miatt azonban fennállt a veszélye a dinasztia kihalásának és így annak, hogy Monaco fennhatósága Franciaországra száll. Az 1918. július 7-én megkötött dekrétum szerint ugyanis, amennyiben a Grimaldi-családban megszakad a törvényes öröklés, Monaco elveszíti függetlenségét, és francia protektorátussá válik.¹²³ A parlament ezért 2002-ben az alkotmány módosítása mellett döntött.

A 2002. évi alkotmánymódosítás következtében lehetőség nyílt arra, hogy abban az esetben, amennyiben az uralkodónak nem születik törvényes fiúgyermek, fiú-, illetve lánytestvérei is örökölhessék az uralkodói címet. Ebben az esetben az elsőszülött fiút illeti a trón, de amennyiben az uralkodónak nincs fiútestvére, lánytestvér is örökölheti a koronát.

Az alkotmány kitér az öröklés egyéb szabályaira is. Ezek alapján abban az esetben, ha az uralkodó trónra lépése előtt lemond a trónról vagy elhalálozik, az ő közvetlen és törvényes leszármazottai örökölhetik a trónt, szem előtt tartva természetesen az elsőszülött fiút megillető elsőbbséget. Amennyiben az uralkodó lemondásakor vagy halálakor nincs az uralkodónak a fenti szabályoknak megfelelő utódja, oldalági leszármazott örököli a trónt, akit az úgynevezett

¹²⁰ SZENTE i. m. 341.

¹²¹ *Abszolút vagy alkotmányos?* http://viribusunitis.blog.hu/2008/12/27/abszolot_vagy_alkotmanyos (2010. 11. 29.)

¹²² Constitution de la Principauté 17 décembre 1962 (modifiée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002).

¹²³ SZENTE i. m. 342.

Koronatanács jelöl ki. A hatalmat az új uralkodó trónra lépéséig ideiglenesen a Régenstanács gyakorolja.

Az alkotmány arra is kitér, hogy csak olyan személy nevezhető ki uralkodónak, aki rendelkezik monacói állampolgársággal. Az alkotmány 11. cikke kiköti, hogy uralkodó csak 18. életévét betöltött személy lehet, valamint hogy a Régenstanács uralkodik abban az esetben is, ha a törvényes uralkodó kiskorú mivolta vagy egyéb okok miatt nem tudja ellátni államfői feladatait.¹²⁴

Mint jeleztük, a monacói történelem feljegyzi, hogy az ugyancsak a Grimaldi-dinasztiából származó I. Albert már 1911-ben „alkotmányt adott” a kis államnak, mellyel az abszolút monarchiát felváltotta az alkotmányos monarchia. Az alkotmányt többször módosították, először 1917-ben, majd 1933-ban erősítették meg ténylegesen (utaltunk már rá, hogy a ma hatályos alkotmány az 1962-es, amit utóljára 2002-ben módosítottak).¹²⁵ Franciaországgal való kapcsolatát Monaco az 1918. évi egyezményvel, valamint az 1919. évi versailles-i egyezmény 436. cikkelyével szabályozta. Több évi tárgyalás után 2002-ben megújították az 1918-as egyezményt, amit Franciaország ratifikált, s 2005-ben ki is hirdették.¹²⁶

Eszerint Monaco szuverén állam, ugyanakkor meghatározott kérdéskörökben Franciaország érdekeivel egyező kormányzati politika követésére kötelezte el magát az egyezmény alapján.¹²⁷ Az alkotmány 1. cikkelye ki is mondja, hogy a Hercegség szuverén és független állam, amely figyelembe veszi a nemzetközi jog rendelkezéseit és a Franciaországgal kötött egyezményeket.

A jelenleg uralkodó herceg édesapja, III. Rainer 1949-ben lépett trónra, s több mint fél évszázadon át ő uralkodott. 2005 áprilisában bekövetkezett halála után a három hónapos gyászt követően 2005 júliusában kapta meg a koronát ünnepélyes keretek között fia, II. Albert (Albert Alexandre Louis Pierre Grimaldi).¹²⁸

Az öröklés tehát 2002-ig szigorúan a primogenitúra szabályai szerint zajlott. Ez azt jelentette, hogy trón követőjévé – az uralkodó halála után vagy a trónról való lemondás esetén – a legidősebb fiúgyermek vált [Art. 10]. 2002-ben Albertnek két lánytestvére is volt, akiknek már született gyermekük, így az

¹²⁴ Monaco története egészen 975-ig nyúlik vissza. Történelmének egyik meghatározó pontja volt, amikor a Grimaldi-család átvette az uralkodást Monaco vára felett. Ez az uralom kisebb-nagyobb megszakításokkal a mai napig tart. A monacói várat körülvevő területen létrehozták 1512-ben a hercegséget, amely évekig Franciaország protektorátusa is volt. 1814-ben a Grimaldik a párizsi békeszerződéssel visszakapták a függetlenségüket, valutaunióra léptek Franciaországgal, és hivatalos nyelvüké a franciát tették. [HVG]

¹²⁵ KARDOS József – SIMÁNDI Irén: *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris, 2004. 525–526.

¹²⁶ François VELDE: <http://www.heraldica.org/topics/national/monaco.htm#history> (2006. 03. 22)

¹²⁷ KARDOS–SIMÁNDI i. m. 525–526.

¹²⁸ VELDE i. m.

új szabályozás lehetővé tette, hogy legitim módon, ha a fiúág kihal, leányágon örökölhessék a trónt.¹²⁹

Ami azt illeti, a Grimaldi-házban a trón öröklése nem tartozott mindig a legkönnyebben áthidalható nemzeti nehézségek közé. Annak idején I. Albert uralkodónak egyetlen fia született, Louis (1870-1949), aki nem nősült ugyan meg, de született egy törvénytelen gyermeke. A herceg magáénak ismerte el és befogadta a hercegi családba a gyermeket, s későbbi uralkodása alatt számos törvény és rendelet módosításával¹³⁰ lehetővé tette, hogy gyermeke legitim örökösse váljon. Elérte, hogy a herceg illetve a trónörökös az öröklődés folytonossága érdekében örökbe fogadhasson gyermeket. Így is tett II. Louis, aki örökbe fogadta házasságon kívül született leányát, Charlotte Louise-Juliette-et.¹³¹ 1944-ben Charlotte átruházta hatalmát Rainerra, így ő 1949-ben – II. Louis halálát követően – vált uralkodóvá.

A bonyolult história következő jelentős eseménye újra csak az esküvő lett: az uralkodó 1956-ban bejelentette házasságát Grace Kelly¹³² amerikai filmszínésznővel.¹³³ Házasságukból három gyermek született: Stephanie, Albert és Caroline. Közülük, mint utalunk rá, II. Albert 2005-ben lépett trónra.¹³⁴

Végül a hányattatott sorsú dúsgazdag hercegségre akkor szállt a nyugalom levegője, amikor az uralkodó 2010-ben, 52 éves korában bejelentette, hogy 2011-ben házasságra lép.¹³⁵

A trónutódlásnak ugyanakkor további fontos kitétele, hogy az utódnak monacói állampolgárnak kell lennie. Egy 2003-as törvény – s nem az alkotmány – határozza meg az állampolgárság feltételeit, miszerint monacói állampolgár az, akinek édesapja vagy édesanyja monacói állampolgár a születés időpontjában.

¹²⁹ VELDE i. m.

¹³⁰ A hercegnek mai napig megmaradt a törvénykezdeményezési joga.

¹³¹ Az akkori polgári törvénykönyvet is módosítani kellett, hogy 21 év helyett már 18 éves korban is örökbe lehessen fogadni gyermekeket. Az örökbe fogadó életkorának alsó határa 50 év volt. Ennek ellenére árnyék vetül II. Louis cselekedetének törvényességére, hisz ő 48 éves volt az örökbefogadás idején. Charlotte 1920-ban férjhez ment Pierre de Polignac-hoz, aki hivatalosan megkapta a monacói állampolgárságot és felvette a Grimaldi nevet. Házasságukból két gyermek született: Antoinette és Rainer.

¹³² Monacói hercegnőként a Gracia Patricia nevet viselte.

¹³³ A francia kormány közvetítette gratulációját. Tulajdonképpen ezzel III. Rainer biztosította a francia kormányt arról, hogy az öröklés terén megtette az első lépést.

¹³⁴ Jeleztük már, hogy a szabályok módosítására az a félelem adott okot, hogy az idősebb fiúgyermek Albert – aki 2002-ben már betöltötte a 44. életévét – utód híján megszakítja a vérvonalat, s nem lesz törvényes örökös. Velde szerint ez nem veszélyeztette volna Monaco állam szuverenitását, Franciaországgal való egyezményes helyzetét, mert III. Rainer herceg gondoskodott róla, hogy ha fia örökös nélkül hal meg, Monaco területe nem kerül Franciaország fennhatósága alá. Épp emiatt vált szükségszerűvé az alkotmány módosítása s az egyezmények megerősítése. Vö: VELDE i. m.

¹³⁵ Közölte, hogy Charlene Wittstockkal, Dél-Afrika korábbi úszóbajnokával köti össze életét.

Ezen kívül monacói az, aki monacói polgár leszármazottja, de a törvény több lehetőséget kínál az állampolgárság megszerzésére.¹³⁶

Az alkotmány rendelkezik arról is, hogy a trón utódlása nem irányulhat kizárólag egy monacói állampolgár javainak növelésére. Ebben a kérdésben jelentős beleszólása van a hercegi családnak. Az alkotmány meghatározza azt is, hogy az uralkodó legkorábban 18. életévének betöltése után uralkodhat [Art. 10.-11.].

Az igazat megvallva, viharosságában a liechtensteini családi história sem szegényesebb a monacóinál. Liechtenstein államformája ugyancsak monarchia, ami az állam nevéből – Liechtensteini Hercegség – is kiviláglik. Ahogy azt maga az alkotmány¹³⁷ kimondja, az ország alkotmányos és örökletes monarchia, amely demokratikus és parlamentáris alapokon nyugszik.

Az állam történelme egészen a XVIII. századig nyúlik vissza. 1719. január 23-át tekinthetjük a Liechtensteini Hercegség megszületésének. Ezen a napon ugyanis IV. Károly német- római császár két hűbérbirtokot (a Schellenberg birtokot és a Vadúzi grófságot) összevonta, és Liechtenstein néven hercegséget hozott létre a Német-római Birodalom keretei között.

Ebben az időben a trónöröklést az úgynevezett *családi szerződés* szabályozta. Akkoriban a két hatalomra kerülési lehetőség a primogenitúra (azaz a legidősebb fiú előjoga), illetve az elsőszülött joga volt. Sokáig vita tárgyát képezte, hogy a két elv közül melyiket alkalmazzák. Végül az a döntés született, mely szerint a hercegi család első szülött fiú gyermekét illeti a trón, aki ezzel kivívja saját leszármazottjainak is a későbbi uralkodás jogát. Az ország vezetőjének, azaz az államfőnek a hatalma férfiágon öröklődik. Az évek során az említett családi szerződést néhány rendelkezéssel kiegészítették, ezeket *háztörvények*-nek nevezik.

Az állam feje 1989 óta II. János Ádám (Prince Hans-Adam II), II. Ferenc József (Prince Franz-Joseph II) fia. A herceg azonban 2004. augusztus 15-én, Mária mennybemenetelének napján (amely Liechtensteinben nemzeti ünnep) visszavonult az aktív politizálástól. A napi ügyek intézését ezáltal legidősebb fia, Alajos (Prince Alois) vette át. Az állam feje II. János Ádám marad haláláig, Alajos csupán apja helyetteseként gyakorolja az uralkodás jogát.

A II. Ferenc József hatalomra kerülését közvetlenül megelőző időszakot válságos időkként emlegetik Liechtenstein politikai életében. Ennek fő oka az 1930-as években bekövetkezett gazdasági válság, amely természetesen Liechtenstein határait sem kerülte el. Ebben az időben a politikát két párt viszálya jellemezte, amely az uralkodást is nehezítette, az uralkodó döntéseit is befolyásolta. E pártpolitikai krízist igyekezett megfékezni II. Ferenc József az 1930-as évek végére,

¹³⁶ Például örökbefogadás vagy házasság útján. Vö: KARDOS–SIMÁNDI i. m. 525–526., továbbá VELDE i. m.

¹³⁷ A 1921. október 5-i alkotmányról van szó, melynek legutóbbi módosítására 2003. szeptember 15-én került sor.

így vált 1938-ban uralkodóvá, és lett az ország történetének jelentős hercegévé.

Az uralkodó jogosítványait az alkotmány határozza meg, s ezzel jelentősen korlátozza is azokat. Márpedig egy „demokratikus és parlamentáris alapokon nyugvó” alkotmányos monarchiában hogyan is lehetne ez másképp. A jelenleg uralkodó herceg azonban, mint ezt a tudósításokból ismerhetjük, jogköreinek bővítése mellett szállt síkra. 2003-ban, II. János Ádám uralkodása alatt ment végbe a legutóbbi alkotmánymódosítás. Az uralkodó kijelentette, hogy ha nem fogadják el a módosítási javaslatot, elhagyja az országot. Mármost hogy ennek hatására-e, vagy egyébként is így lett volna, az indítványt 64,3 százalékos többséggel megszavazták.

Ennek köszönhetően az európai monarchiák közül az uralkodónak Liechtensteinben van a legtöbb jogosítványa. Ezekről másutt szólunk még, itt csak azt jegyezzük meg, hogy Liechtenstein egyelőre ellenáll a nőági öröklés kiszélesítésének, a primogenitúra feladásának.

Hasonlóképpen képtelen változtatni a hagyományain Andorra, a Pireneusok miniállama, hiszen társuralkodói közül az egyik mindenképpen csak férfi lehet. Az Andorrai Hercegség – említhető Andorrai Fejedelemségként, vagy Andorrai Völgyiségként is, valójában társhercegségnek számít – Európa legnagyobb törpeállama. Földrajzi elhelyezkedése (Franciaország és Spanyolország által körbezárva) nagyban meghatározta az országban kialakult hatalmi viszonyokat és államigazgatási berendezkedést. Az ország állam- és kormányformája parlamentáris társhercegség.¹³⁸

Az államfők, vagyis a társhercegek: a mindenkori francia államfő, jelenleg Francois Hollande, francia köztársasági elnök, 2012. május 15. óta Andorra francia társhercege,¹³⁹ valamint Joan Enric Vives Sicília érsek, 2003. május 12. óta Andorra spanyolországi, katalán társhercege.¹⁴⁰

Mint ismert, Andorra Hercegség történetében az államfő kérdésének tisztázása már 1278-ban megkövetelte az egyértelmű szabályozást. A 11. században felmerült (később két alkalommal Aragónia hasonló viták keresztjében anektálta az államot) hovatartozással kapcsolatos viták által gerjesztett bizonytalan állapotot társhercegséggel sikerült áthidalni.

Mivel a kultúra és a felekezeti elkötelezettség Andorrát a spanyolországi Katalónia tartományhoz fűzte, az egyik társherceg La Seu d’Urgell (katalán város) püspöke lett. A hagyomány szerint viszont az andorrai nép önrendelkezési joga egy Nagy Károly, frank király által adományozott szabadságlevélből származik, így a másik társhercegi cím a mindenkori francia államfő kezébe

¹³⁸ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/an.html>

¹³⁹ http://hu.wikipedia.org/wiki/C3.B6ki_tev.C3.A9kenys.C3.A9ge

¹⁴⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Joan_Enric_Vives_Sic%C3%ADlia

került¹⁴¹. Azóta az andorrai államfő hivatalát a két társherceg együttesen és szétválaszthatatlanul, *ex officio* tölti be, egyidejűleg ők látják el az ország legmagasabb szintű képviselőjét. Hatáskörük az alkotmányból származik, és teljes mértékben egyenlő. Ez alól egy kivétel van: az esetben, ha ideiglenesen megüresedik az egyik társhercegi hivatal, a másik társherceg helyettesítheti a kollégáját. Ez a helyzet azonban nincs további szabályozással megterhelve.

Hasonlóan a legtöbb európai alkotmányhoz, az államfő itt is köteles esküt tenni az alkotmány szerint. Egyértelmű ugyanakkor, hogy az andorrai társhercegi cím más hivatalokhoz kötődik, azokkal együtt “öröklődik”, így az Andorrai Fejedelemség esetében nem igazán beszélhetünk államfőválasztásról. Sőt, magukra a személyekre, akik az illető hivatalokat betöltik, nagyon eltérő szabályozási rendszer vonatkozik. A katolikus egyházmegye püspöke a kánonjog szerint kerül székébe, a francia államfőt pedig a francia állampolgárok általános és közvetlen szavazással öt évre választják. Így az a speciális helyzet alakult ki, hogy az andorrai állam diplomáciailag legmagasabb szinten elhelyezkedő mindkét képviselőjének személye országon és nemzetén kívülről érkezik. Attól függetlenül, hogy ellenjegyzés nélkül nincs olyan érdemi döntés, melyet a társhercegek meghozhatnak, ez a szituáció meghatározza az ország politikai kultúráját.¹⁴²

A sajátos andorrai szabályozás miatt a trónöröklés modernizációjáról nincs értelme beszélni. A kánonjog pillanatnyilag nem ismer női érseket.

Ennek a ténynek miniállami körútunk utolsó állomásán, Vatikánban is nagy jelentősége van, ugyanis az egyházjogban sehol sem szerepel tételelesen ugyan, hogy a pápa csak papok, püspökök, érsekek vagy főként bíborosok közül kerülhetne ki, valójában azonban épp az utóbbi rang az előfeltétele annak, hogy valakit Szent Péter utódjának jelöljenek, hiszen csak bíborosok választhatnak pápát a konklávéban. Így aztán a bíborosok maguk közül választanak egyvalakit a pápai trónra. Elvileg tehát a konklávé bármelyik résztvevője lehet pápa. A konklávéban való részvétel korhatárhoz van kötve: a pápaválasztásra jogosult bíborosok életkora nem lehet több nyolcvan évnél.

¹⁴¹ <http://hu.wikipedia.org/wiki/Andorra>

¹⁴² Könnyű figyelembe venni ugyanakkor, hogy kicsiny és hegygerincekkel körülvárt államról van szó. Andorra esetében igazán független és nagymértékben elszigetelt államról beszélünk. A társhercegségi berendezkedés ellenére nem áll felettes hatalommal bíró, igazgatásilag rá hatalmat gyakorló állam fennhatósága alatt. Másodsorban pedig észre kell vennünk, hogy a kormányzat az államfő(k) vétőjoga nélkül rendelkezik a kizárólagos közhatalom felett. Az egyetlen hatáskör, amely ténylegesen a társhercegek monopóliumába esik, a legmagasabb diplomáciai képviselő joga. Ennek pedig az ország történelmében sokkal kisebb jelentősége van a társhercegség fennállása óta, mint más európai országokban. Ha szomszédpolitikáról beszélünk, eszünkbe ötlük, hogy az állam két országgal határos, és mindkét országgal szoros államigazgatási kapcsolatban van. Az egyetlen nemzetközi szervezet, melynek az ország tagja, az Egyesült Nemzetek Szövetsége, és ez éppen a társhercegek egyetértésének szükségességéből kifolyólag alakult így.

Pápaválasztásra az apostoli szék megüresedése nyomán kerül sor. A „*sede vacante*” a pápánélküli időszak. Ez az ősrégi latin szóhasználat (magyar jelentése széküresedés) – arra utal, hogy Szent Péter apostolfejedelem trónja üresen maradt. Krisztus földi helytartójának a halálát az egyház kamarása, a '*camerlengo*' köteles megállapítani.¹⁴³

A pápa nélküli időszakban a „különleges kongregációk” elnöki tisztségét betöltő *camerlengo* háromtagú bíboros bizottság élén ideiglenesen átveszi az egyházi kormányzat irányítását, anélkül, hogy tényleges kormányzó hatalom lenne a kezében. Szintén a *camerlengo* feladata, hogy gondoskodjék a pápa méltó temetéséről, és megszervezze az új pápa zökkenőmentes megválasztását.¹⁴⁴

Az új pápáról a bíborosokból álló konklávét dönt, melyet a pápa elhunytá után 14 nappal, legkésőbb 20 nappal össze kell hívni. A konklávét a Michelangelo freskóival díszített Sixtusi kápolnában ül össze, és tagjai szavazócédulákkal döntenek az új pápa személyéről. Amint megkezdődött a konklávét, a bíborosok addig nem hagyhatják el a Vatikánt, míg meg nem választják az új pápát.¹⁴⁵

A bíborosok naponta négy szavazást tartanak, kettőt reggel, kettőt délután. A szavazólapokat az *Eligo in Summum Pontificem*, azaz „Legfőbb pápának választom” feliratú kehelybe teszik, majd azokat minden egyes forduló után egy hatalmas aranykehelybe dobják, és fekete füstöt produkáló adalékanyaggal elégetik. Ha megvan az új katolikus egyházfő, akkor vegyszer hozzáadása után fehér füstöt bocsát ki a Sixtusi kápolna tetején lévő kémény. Így a Szent Péter téren összegyűltek azonnal értesülhetnek arról, sikerült-e pápát választani vagy sem.¹⁴⁶

Amint megvan az új pápajelölt, felteszik neki a kérdést, elfogadja-e a konklávét döntését. Ha igen, akkor megkérdezik, milyen nevet választ pápaként.

¹⁴³ Erre a pápai ceremóniamester, a kuriális prelátusok és az Apostoli Kamara titkárának és kancellárjának a jelenlétében kerül sor. Ez utóbbi állítja ki a hivatalos halotti bizonyítványt. Miután a *camerlengo* megállapította a halált, lehúzza a halott pápa ujjáról a pápai hatalom jelképét, a halászgyűrűt, amelyet majd a pontifikátus ólompecsétjével együtt az egybegyűlt bíborosok szeme láttára összetörnek. Lásd: Crista Kramer von REISSWITZ: *A pápacsinálók – A bíborosok és a konklávét*. Budapest, Magyar Könyvklub, 2002. 77–79.

¹⁴⁴ REISSWITZ i. m. 77–79.

¹⁴⁵ A bíborosok nyugalmát egy egész csapat, többek között orvos, szakács és apácák sora igyekszik biztosítani. Kiközösítés terhe mellett mindannyiukat – miként a bíborosokat is – szigorú titoktartás köti. Az egyház szerint a szavazás felett a Szentlélek őröködik. A bíborosok saját magukra nem szavazhatnak, és kizárhatók a voksolásból, ha szavazatokért kampányolnak. Vö: REISSWITZ i. m. 77–79.

¹⁴⁶ Ha három napig nem sikerül döntést hozni, a szavazást egy napra felfüggesztik, amelyen a bíborosok imádkoznak és tanácskoznak. Ezután további hét szavazásig folytatódik a konklávét. Ha még ezután sincs eredmény, újabb egynapos szünetet iktatnak be, amelyet újabb hét szavazás követ. Amennyiben ezt követően sincs döntés, a tagok egyhangú egyetértésével a konklávét felfüggesztheti a kétharmad plusz egy szavazat szabályát, és abszolút többséggel (a szavazatok fele plusz egy szavazat) dönthet az új pápáról. Egyébként az érvényes választáshoz a szavazatok 2/3-a szükséges, vagy ha a választók száma nem osztható hárommal, akkor 2/3 + 1 szavazat.

Ezután a bíborosok kollégiumának dékánja kiáll a Szent Péter bazilika középső erkélyére, és „*Habemus Papam*” (Van pápánk) mondattal bejelenti, hogy sikerült megválasztani az új pápát. A frissen megválasztott katolikus egyházfő ezt követően megjelenik az erkélyen, és apostoli áldást oszt a megjelenteknek. Néhány nappal később pedig az új pápa misét celebrál, mely szolgálatának megkezdését jelképezi.¹⁴⁷

A pápai állam trónjára tehát – mint ez világos – nem örökléssel, hanem választással kerülhet egy olyan testület közbizalomnak örvendő tagja, amelyet teljes egészében – mint minden vatikáni testületet – a pápa nevez ki. Ez a vonás azonban az abszolút monarchiákra emlékeztető államberendezkedés monarchikus jellegét nem befolyásolja. Ugyanakkor ez a körülmény a trónutódlást sem automatikussá, sem közvetlenné nem teszi, vagyis – eltérően az örökletes monarchiák hagyományaitól – a pápaság története szükségszerűen ismeri a betöltetlen hivatal, az üres trón jelenségét, hiszen e jelenség bekövetkezte a pápaválasztás feltétele.

Mindazonáltal kétezer éves múltjával az európai monarchiák közül természetesen vitathatatlanul a pápaság számít a legrégebbi monarchiának. Mivel Európa itt nem bemutatott többi állama köztársasági berendezkedésű, ezen a ponton, e különleges kisállam államfőváltási szabályainak vázlatos ismertetésével érhetünk képzeletbeli európai körutazásunk végére.

¹⁴⁷ <http://www.sulinet.hu/tart/fcikk/Kjc/0/26509/1> – Hogyan választják a pápát? (2010. 11. 19.)

KORMÁNYALKÍTÁS ÉS PARLAMENTFELOSZLATÁSI JOG AZ EURÓPAI KÖZTÁRSASÁGOKBAN

WIENER György
ny. tszv. egyetemi docens (DE ÁJK)

1. Elméleti bevezetés

A korakapitalista Európa abszolút monarchiáinak uralkodói a törvényhozó és a végrehajtó hatalom teljességével rendelkeztek, s ennek megfelelően elvileg szabadon, politikai megfontolásaik alapján választották ki és bocsátották el kormányzati tevékenységet végző bizalmas tanácsadóikat. Ahol egy régebbi időszak intézményeként a rendi gyűlések fennmaradtak, a királyok rendszertelenül hívták össze e testületeket, s azokat bármikor feloszlathatták. E monarchák hatalma természetesen csak alkotmányjogi értelemben volt közelítően korlátlan; az államkincstár állapota, az osztályok és rendek közötti erőviszonyok, valamint az aktuális politikai helyzet a gyakorlatban erőteljesen behatárolta tényleges mozgásterüket.

A meghatározó jelentőségű uralkodói prerogatívákat a hatalommegosztás klasszikus kontinentális elmélete sem kérdőjelezte meg. A premodernitás és a modernitás történelmi határán elhelyezkedő Charles Montesquieu ugyanis a két alapvető hatalmi ág viszonyát lényegében aszimmetrikusan fogta fel. Egyfelől a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményesének az uralkodót tekintette, aki saját döntése alapján, a törvényhozástól teljesen függetlenül bízta meg és mozdítja el vezető tisztviselőit. Másfelől, éppen a zsarnokság megakadályozására hivatkozva, különös fontosságot tulajdonított a törvényhozás megállításának, mely értelemszerűen a választott testület felosztatásának jogát is magába foglalta.¹

¹ „Ha a végrehajtó hatalomnak nincsen joga arra, hogy a törvényhozó testület tevékenységét megállítsa, a törvényhozó testület önkényuralmi jellegű lesz; mivel kezében lévén az a lehetőség, hogy minden elképzelhető hatalmat megadjon magának, a többi hatalmi ágakat meg fogja semmisíteni. A törvényhozó hatalmat viszont nem illetheti meg az a képesség, hogy megállíthassa a végrehajtó hatalom tevékenységét. A végrehajtásnak ugyanis megvannak a maga ter-

Montesquieu elmélete tehát nem tartalmazta a fékek és ellensúlyok rendszerét, melyet teoretikusan az amerikai alkotmányozás folyamatában dolgoztak ki. Az ekkor létrehozott prezidenciális kormányzati rendszerben, mint közismert, az elnök nem oszthatja fel a kongresszust, ám politikai okokból az sem mozgathatja el az államfőt, aki szenátusi meghallgatás és jóváhagyás mellett önállóan nevezi ki minisztereit. Ily módon a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között szimmetrikus viszony alakult ki, elvileg garantálva e két ág különválasztását, s egyben együttműködési kényszerét.

A XIX. század első felének kontinentális monarchiái közül csak a norvég vette át az amerikai megoldást, melynek 1814-ben elfogadott alkotmánya szerint az uralkodó nem oszthatja fel a törvényhozást, ám az sem szólhat bele a miniszterek kinevezésébe és felmentésébe. Más alkotmányos monarchiákban viszont a király, ellenjegyzés mellett, nemcsak minisztereit választhatta ki és menthette fel, hanem saját politikai döntése alapján a parlamentet is feloszlathatta. E prerogatívák különösen Franciaországban képezték éles politikai és alkotmányjogi viták tárgyát. Benjamin Constant úgy látta, hogy a királyt elvileg nem korlátozhatják miniszterei kiválasztásában, ám célszerűnek ítélte a kinevezések során a törvényhozás összetételének figyelembe vételét. Adolph Thiers viszont olyan megoldást tartott kívánatosnak, melyben a monarcha és a törvényhozás között szimmetrikus viszony alakul ki. Álláspontja szerint a bizalmatlansági indítvány az uralkodó házfelosztási jogát ellensúlyozza; az előbbi esetben a parlament a király által választott minisztereket, az utóbbiban a monarcha a nemzetet képviselő törvényhozást mozdtítja el.²

Thiers felfogása tulajdonképpen azt a kormányzati rendszert körvonalazta, melyet jóval később negatív parlamentarizmusnak neveztek. E berendezkedésben az államfő saját elhatározása alapján nevezi ki és menti fel minisztereit, illetőleg a törvényhozást is feloszlathatja, ám számolnia kell azzal, hogy kormányát a parlament bizalmatlansági indítvánnyal megbuktathatja. Ilyen esetben kétségtelenül élhet házfelosztási jogával, ám nem lehet biztos abban, hogy az új testület összetétele megfelel politikai elképzeléseinek. Ugyanakkor az ellenjegyzés intézménye nem jelent igazi korlátot számára, hiszen a támogatottságát elvesztő kormányfő többnyire maga kezdeményezi a választók megkérdezését.

mészetes korlátai, s ezért felesleges azt külön is korlátozni; nem is beszélve arról, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlásának mindig pillanatnyi ügyek a tárgyai.” [Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris-Attraktor, 2000. 255–256.]

² „Thiers (a National 1830. januári folyamában): A képviseleti kormánynál a király választja meg a minisztereket, de a kamara többsége megbuktathatja ezeket. Ez nem sérelem a királyra, mert a király ugyanezt teszi az országgal szemben a kamarák felosztatásánál. A nemzet választja a kamarákat, a király felosztatván őket, megbuktatja. Ez kölcsönös vétő, gyakorolva a király és a kamara által. A kamarák joga a minisztériumot megbuktatni, szükségszerű korrelátuma a királyt megillető felosztatási jognak.” [BALOGH Artúr: *Politika*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1909. 496. 1. számú lábjegyzet]

E modellt a jogi intézményesítés síkján nemcsak a XIX. század európai alkotmányos monarchiái, hanem az 1848-ban létrejött republikánus berendezkedések sem alkalmazták. Fordulatot e téren a III. Francia Köztársaság alkotmánya jelentett, mely a hatalmi ágak merev elkülönítése nélkül először teremtett viszonylagos egyensúlyt az államfő és a törvényhozás között. Az 1875-ben elfogadott alkotmánytörvény szerint a miniszterelnököt és kormányának tagjait az elnök nevezte ki és mentette fel, ám mind a kabinet, mind az egyes miniszterek a kamaráknak politikai felelősséggel tartoztak. Emellett az államfő – a szenátus jóváhagyásával – a nemzetgyűlést is feloszlathatta, ami lehetővé tette számára, hogy szilárd törvényhozási bázissal rendelkező kormányt is elmozdítsa, s az aktuális parlamenti többséggel szemben a választókhöz forduljon. Pozícióját a politikai felelősség szabályozásának hiánya is erősítette; az alkotmány ugyanis sem a bizalmatlansági indítvány, sem a bizalmi szavazás intézményét nem tartalmazta, s arról is hallgatott, hogy a kabinet leszavazása milyen jogi következményekkel jár.

A történelem első parlamentáris köztársaságában tehát a viszonylagos egyensúly az államfő széles körű jogositványai mellett érvényesült, amin az sem változtatott, hogy valamennyi aktusa ellenjegyzést igényelt. A politikai gyakorlat azonban rövid időn belül felülírta az alkotmányos szabályozást, amit Mac-Mahon köztársasági elnök monarchista restaurációs kísérlete idézett elő. Az államfő 1877-ben felmentette a republikánus kormányt, majd az új, királypárti kabinetet leszavazó nemzetgyűlést feloszlatta, s előrehozott választást írt ki. Ezen azonban a monarchisták súlyos vereséget szenvedtek, s így Mac-Mahon köztársaságpárti kormány kinevezésére kényszerült, majd 1879 januárjában lemondott tisztségéről. Kudarca következtében utódai egyetlen alkalommal sem éltek házfeloszlátási hatáskörükkel, miközben szokásjogi úton mind a bizalmatlansági indítvány, mind a bizalmi szavazás intézménye kifejlődött.³ Ezért a köztársasági elnökök csak olyan kormányfőket nevezhettek ki, akik a nemzetgyűlésben (legalább is pillanatnyi) többséggel rendelkeztek. Az alkotmány eredeti intenciója ellenére tehát az államfő és a törvényhozás kapcsolatában az utóbbi túlsúlya érvényesült, a politikai szféra központi szereplőjévé pedig a mindenkori miniszterelnök vált.

³ E sajátos államfői magatartáshoz az is hozzájárult, hogy az egyre befolyásosabb Radikális Párt ekkor még a republikánus eszmeiséggel ellentétesnek ítélte a köztársasági elnöki intézményt. [Részletesebben lásd David Petrovics PRICKER: *Georges Clemenceau*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1988. 68., 81.]

2. A republikánus kormányzati rendszerek néhány két világháború közötti modellje: a Weimari Alkotmány, az 1920/1929-es osztrák és az 1931-es spanyol alkotmány

Parlamentáris kormányzati rendszert teremtve az állami főhatalmi szervek egymáshoz való viszonyát részletesebben először a polgári demokratikus forradalmak nyomán létrejött német, illetőleg osztrák köztársasági alkotmány szabályozta, nem függetlenül attól, hogy az I. világháború végéig a kabinet mindkét államban kizárólag az uralkodónak tartozott politikai felelősséggel. E két alaptörvény ugyanakkor jelentős mértékben különbözött is egymástól. Míg a weimari alkotmány az államszervezet szabályozásakor a korábbi német megoldásokra is támaszkodott, az osztrák, tagadva a császári időszakkal való jogfolytonosságot, a parlamentarizmus radikális, ún. kamarai modelljét építette ki.⁴

Az új német berendezkedést elsődlegesen a birodalmi elnök és a törvényhozás közötti egyensúly létrehozása jellemezte. Ennek megfelelően az államfő nevezte ki és mentette fel a kancellárt, illetőleg a minisztereket, szokásjogi alapon elnökölhetett a kabinet ülésein, saját politikai elhatározása nyomán (is) feloszlathatta a birodalmi gyűlést (azonos okra hivatkozva azonban ezt másodszor már nem tehette meg) és kivételes esetekben szükségrendeletekkel kormányozhatott. Ellensúlyként viszont mind a kancellár, mind az egyes miniszterek politikai felelősséggel tartoztak a törvényhozásnak, s le kellett mondaniuk, ha az megvonta tőlük a bizalmat.⁵ Mivel az új kormány sem hivatalba lépésekor, sem később nem kért bizalmi szavazást, a weimari köztársaságban a negatív parlamentarizmus elve érvényesült, vagyis az ellenzék csak sikeres bizalmatlansági indítvánnyal mozdíthatta el a kabinetet.

A politikai felelősség intézménye tehát érdemben korlátozta a birodalmi elnök mozgásterét a kormányalakítás folyamatában, ám házfelosztási joga lehetővé tette számára, hogy a törvényhozási többséggel szemben a választókhöz forduljon. E politikai eszköz alkalmazását lényegében nem akadályozta, hogy valamennyi aktusa ellenjegyzést igényelt,⁶ hiszen azt az újonnan kinevezett

⁴ „A német hagyományok mellett a weimari alkotmány külföldi mintákat is figyelembe vett. Bár a weimari alkotmány, mint láttuk, számos újítást tartalmazott, sok tekintetben követte a korábbi német alkotmányok tradícióit. Ugyanakkor több korabeli külföldi alkotmány hatása is felismerhető benne. A parlamentáris kormányzást a korabeli brit és francia megoldás alapján szabályozták, ám sajátos módon, hiszen az amerikai alkotmány mintájára erős elnöki pozíciót intézményesítettek, míg a népszavazás intézményének a svájci megoldás lehetett a mintája...” [MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Budapest, Osiris, 2003. 397.] Hasonló álláspontot fogalmazott meg Ruzsoly József is. [Lásd RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete*. Budapest, Püski, 2005. 371–372.]

⁵ A weimari köztársaság alkotmányának 54. cikke szerint „A birodalmi kancellár és a birodalmi miniszterek hivatalvezetésükben a birodalmi gyűlés bizalmát igénylik. Mindegyikük köteles visszalépni, ha a birodalmi gyűlés kifejezett határozatában megvonja tőlük a bizalmat.”

⁶ A weimari köztársaság alkotmányának 50. cikke.

kancellártól is megkaphatta. A weimari alkotmány ugyanis az új kabinet számára nem írt elő meghatározott időn belüli bemutatkozási kötelezettséget, s így azt sem mondhatta ki, hogy az addig tartó rövid periódus alatt az államfő nem oszthatja fel a törvényhozást.

A hatalmi egyensúly megteremtését szolgálta az is, hogy a birodalmi gyűlés által kiírt népszavazáson az elnököt hivatali idejének lejárta előtt elmozdíthatták tisztségéből. E kezdeményezés azonban kétharmados szavazatarányt igényelt s ráadásul azzal a kockázattal járt, hogy sikertelensége egyben a birodalmi gyűlés felosztását jelentette. A ciklusidő lerövidítése esetén egyébként a törvényhozás nem folytathatta tevékenységét, külügyi állandó bizottsága azonban az új testület alakuló üléséig működött.⁷

Az alkotmányos szabályozás a weimari köztársaságban is a politikai gyakorlat különféle formáinak biztosított jogi kereteket. A kormányalakítás terén két időben egymást követő eljárás alakult ki. Több mint egy évtizeden keresztül, az 1919-től 1930-ig terjedő periódusban az államfő a miniszterelnök kinevezése előtt tárgyalásokat folytatott a parlamenti pártok vezetőivel, s bár gyakran nem a legnagyobb formáció képviselőjének adott megbízást, figyelembe vette a törvényhozáson belüli erőviszonyokat. Magatartását tehát a parlamentarizmus alapelveinek betartása jellemezte, vagyis nem politikai beállítottságának vagy személyi szimpátiáinak alapján nevezte ki a kancellárt, hanem a kormányzati stabilitás követelményének megfelelően. Ez az eljárás a gazdasági világválság kezdetén változott meg, amikor Hindenburg birodalmi elnök (és környezete) elérkezettnek látta az időt arra, hogy értékrendjével azonos, konzervatív kabineteket juttasson hatalomra. Ez egyben azt is jelentette, hogy mellőzve a parlamentet ún. elnöki kormányokat nevezett ki, melyek megfelelő törvényhozási többség hiányában legfontosabb válságkezelő intézkedéseiket szükségrendeleti formában bocsátották ki. Az első ilyen minisztérium, a Heinrich Brüning vezette kabinet 1930 március végén még bizonyos fokig a birodalmi gyűlés frakcióinak közreműködésével alakult meg, Papen, majd Schleicher azonban 1932 júniusában, illetőleg decemberében már a pártok meghallgatása nélkül kapta meg a kancellári kinevezést.⁸

⁷ A weimari köztársaság alkotmányának 35.; 43. cikke. [Lásd SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest, Osiris, 2000. 226.; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 181.; SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 145. 539-es számú lábjegyzet.]

⁸ Heinrich Brüning kormánya (hivatali idő: 1930. III. 30. – 1932. V. 30.) még valamennyi hagyományos polgári párt részvételével jött létre, ám nem volt a kifejezés szűkebb értelmében koalíció, hiszen az együttműködő formációk semmilyen közös programban nem állapodtak meg. [Részletesebben lásd SZÉKELY Gábor: *Hitler hatalomra jutása*. Budapest, Kossuth, 1983. 61–62. old.] Újraválasztása után viszont Hindenburg elnök „a Franz von Papen vezette kormány 1932. június 1-i megbízásával” az elnöki diktatúra kiszélesítése felé „tett lépést. Már az is eltért az addigi gyakorlattól, hogy az elnök a kormány kinevezése előtt meg sem hallgatta a pártokat.” [RUSZOLY i. m. 375.] Hasonló módon nyerte el megbízását a weimari köztársaság

A kabinetek mandátumának megszűnése is különféle, részben az alkotmányban nem említett okok miatt következett be. Sikeres bizalmatlansági indítvány alapján csupán két minisztérium, 1923-ban Stresemann második és 1926-ban Marx harmadik kormánya kényszerült távozásra, miközben a politikai felelőségre vonás számos kísérlete kudarcot vallott. Jóval gyakrabban fordult elő a kabinet lemondása, mely esetenként a parlamenti leszavazást, illetőleg az elnöki felmentést előzte meg. Így például 1921-ben a centrupárti Fehrenbach kisebbségi kormánya azért távozott, mert elfogadhatatlannak találta a győztesek által követelt jóvátételt, 1930-ban a szociáldemokrata Müller minisztériuma a munkanélküli biztosítás finanszírozása körüli viták miatt esett szét, 1932-ben pedig Brüning lemondásának háttérében az állt, hogy az elnök valamennyi javaslatának elutasításával jelezte a bizalom megvonását.⁹

A törvényhozás feloszlását az 1930-ig terjedő időszakban a koalíciók felbomlása, míg ezt követően a szükségrendeletek parlamenti leszavazása, illetőleg a gyors ütemben erősödő nemzetiszocialisták politikai nyomása idézte elő. A birodalmi elnök először 1924 őszén, néhány hónappal az új parlament megalakulása után élt e jogosítványával, amikor bázisának szűkülésére hivatkozva Marx első kormánya benyújtotta lemondását. Ezt követően egyetlen törvényhozás sem töltötte ki teljes ciklusidejét; 1928-ban a polgári koalíció szétesése vezetett előrehozott voksoláshoz, míg 1930 szeptemberében és 1932 júniusában az elnök Brüning, illetőleg Papen kancellár javaslatára döntött a feloszlásról. Ez utóbbi két esetben a parlamentarizmus klasszikus eljárása már egy olyan időszakban működött, amikor, az alkotmány szellemétől eltérően, a kabinet az államfő szükségrendeleteivel kormányzott.¹⁰ 1932 szeptemberében, szintén Papen kancellár javaslatára, a birodalmi elnök ismét feloszlatta a parlamentet, amit, a két évvel korábbi esethez hasonlóan, megint szükségrendeletek elutasítása idézett elő.¹¹

utolsó kancellárja, Kurt von Schleicher is. „Papen a másnap délelőtti” (1932. december 2-ai) „kormányülésen bejelentette, nem lát lehetőséget arra, hogy a birodalmi elnök kívánságának megfelelően új kormányt alakítson, s ezért javaslatot kíván benyújtani lemondására, valamint Schleicher kancellári kinevezésére. Schleicher ehhez hozzáfűzte, hogy a változásra elsősorban azért van szükség, mivel egy újabb Papen vezette kabinet kinevezése elkerülhetetlenül káoszhoz vezetne, amelynek során könnyen polgárháborús helyzet alakulhatna ki... A kormány tagjai egyetértettek a helyzetértékeléssel, és Papen benyújtotta lemondását a birodalmi elnöknek. Az új kormány december 3-án lépett hivatalba.” [SZÉKELY i. m. 210.]

⁹ SZÉKELY i. m. 24., 37., 47., 57., 78.; RUSZOLY i. m. 374.

¹⁰ Részletesebben lásd MEZEY–SZENTE i. m. 399–400.; RUSZOLY i. m. 375.; SZÉKELY i. m. 40., 48., 63., 81–82.

¹¹ E feloszlást Ruszoly József és Székely Gábor eltérően írta le, illetőleg értelmezte. Ruszoly szerint ekkor Hindenburg alkotmányellenesen járt el, hiszen a „birodalmi gyűlést annak előtte oszlatta fel, hogy Papen kancellár e rendelkezését” (a szükségrendeleteket) „nyilvánosságra hozta volna. Ez már a nyílt elnöki diktatúra jele volt.” [RUSZOLY i. m. 376.] Székely Gábor viszont a történetet más sorrendben mutatta be, és az elnöki diktatúra megrendüléseként

Az 1920 őszen elfogadott osztrák alkotmány viszont a parlamentarizmus „tisztá” kamarai modelljét vezette be, mely az államfőt kizárta a kormányalakítás folyamatából és a házfeloszlataási jogával sem ruházta fel. E rendszerben a szövetségi kancellárt és minisztereit a nemzeti tanács folyamatosan működő szerve, a főbizottság javaslatára választotta meg, biztosítva a törvényhozás kizárólagos kontrollját a végrehajtó hatalom felett. A parlament túlsúlyos pozíciója abban is megnyilvánult, hogy ciklusidejét csupán saját, törvénybe foglalt döntése rövidíthette le, amely egyébként nem igényelt minősített többséget.¹²

E modell azonban csak 1929-ig állt fenn, amikor egy átfogó alkotmánymódosítás az állami főhatalmi szervek egyensúlyára épülő kormányzati rendszert hozott létre. Mintául az alkotmányos képviseleti állam szolgált, melyet a parlament, az uralkodó és a kormány közötti kölcsönös függőségi viszonyok jellemeztek. E változtatástól a kezdeményező keresztényszociálisok az állam megerősítését és a törvényhozás politikai súlyának csökkenését várták, korlátozva ezáltal a nemzeti tanácsban erős frakcióval rendelkező szociáldemokraták befolyását is.

Az államszervezet újraszabályozása során jórészt a weimari berendezkedés megoldásait vették át. Az alkotmánynovella a közvetlenül választott köztársasági elnök hatáskörébe utalta a szövetségi kancellár, s javaslatára a miniszterek kinevezését, illetőleg felmentését, s emellett a nemzeti tanács feloszlataására, valamint ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek kibocsátására is feljogosította. Korlátként ugyanakkor az előterjesztéshez és az ellenjegyzéshez kötöttség fennmaradt, amely alól azonban az alkotmány, illetőleg alkotmányerejű törvény kivételt tehetett. Valamelyest szűkítette az elnök mozgásterét az a weimari berendezkedésből átvett rendelkezés is, amely szerint azonos okból a parlamentet csak egy alkalommal oszlathatja fel.¹³

értékelt. Leírása szerint a szükségrendeletek valószínű elutasítását látva Papen „elhagyta a termet és a birodalmi elnökhöz sietett, hogy még a szavazás előtt felhatalmazást kapjon a parlament feloszlataására. Nem volt távol sokáig, de mire visszatért, s megindult a szónoki emelvény felé, hogy szót kérjen a képviselőház elnökétől, a képviselők már döntöttek. Hiába lobogtatta kezében Papen az elnöki meghatalmazást és kiáltotta bele a nagy hangzavarban annak tartalmát, Göring nem adta meg neki a szót, amíg a szavazás be nem fejeződött. Az eredmény: a Reichstag 513 szavazattal 42 ellenében és 5 tartózkodással megtagadta a rendeletek jóváhagyását. Ekkora vereséget kormány még nem szenvedett a weimari köztársaság megalakulása óta, s ezzel az elnöki diktatúra intézményrendszere is alapjaiban rendült meg.” [SZÉKELY i. m. 192.]

¹² Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmányának eredeti szövege 29. cikke; 70. cikk (1) és (4) bekezdése. [E rendelkezések részletesebb elemzését lásd SZABÓ i. m. 143–145.; 195–196.]

¹³ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmányának az 1929-es alkotmánynovellával megállapított szövegváltozata 18. cikk (3) bekezdés; 29. cikk (1) bekezdés; 67. cikk; 70. cikk (1) bekezdés. (Az osztrák, illetőleg a tanulmányban a későbbiekben tárgyalt alkotmányok jelenleg hatályos szövegének forrása TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila [szerk.]: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.) E rendelkezések részletesebb elemzését lásd SZABÓ i. m. 146–147., 195–197.

A kormányalakítás folyamatában az elnöki kinevezéseket az új kancellár ellenjegyzzi, ami formálisan nem jelent korlátot az államfő önálló politikai elhatározásával szemben. Pozícióját névlegesen tovább erősíti, hogy a kormányfő, illetőleg a teljes kabinet felmentése sem előterjesztést, sem ellenjegyzést nem igényel. A testület parlament előtti felelőssége azonban a módosított alkotmányos rendben sem szűnt meg; bár a beiktatást követő egy héten belüli bemutatkozáskor az új kancellár nem kér bizalmat a törvényhozástól, az, tagjai legalább felének jelenlétében hozott határozatával megvonhatja támogatását a kormánytól, vagy egyes miniszterektől. Ebben az esetben a kabinetet, illetőleg annak érintett tagját lemondási, a köztársasági elnököt pedig felmentési kötelezettség terheli, aki azonban az új kormány megalakításáig (illetőleg az új miniszter kinevezéséig) a régit is megbízhatja a közigazgatás vezetésével. Az osztrák alkotmánymódosítás tehát szintén a negatív parlamentarizmus rendszerét vezette be, melynek háttérében az a korabeli megfontolás húzódott meg, hogy a stabilitás garantálása érdekében a törvényhozási többség hiányát az ellenzéknek kell bizonyítania.¹⁴

Hatalmi egyensúlyi modelljében az 1929 évi alkotmánymódosítás a kabinet kettős függésének megteremtésére törekedett, ám az államfő és a nemzeti tanács jogosítványainak együttes és folyamatszerű vizsgálata az utóbbi intézmény meghatározó szerepét jelzi. Bár az elnök az új kancellár ellenjegyzése mellett elvileg szabadon nevezheti ki a kormányt, attól a bemutatkozáskor a parlament nagy valószínűséggel megvonja a bizalmat, ha pártszínezete miatt nem élvezzi a többség támogatását. Ugyanezen ok következtében az államfő a nemzeti tanács bizalmával rendelkező kabinetet sem távolíthatja el. Az elnök ugyanis a törvényhozást kizárólag a szövetségi kormány előterjesztése alapján és a kancellár ellenjegyzésével oszthatja fel, ilyen kezdeményezést viszont csak hivatalban levő kabinet tehet. Az alkotmány azonban az egy héten belüli bemutatkozási kötelezettség (és parlamenti szünet esetén a rendkívüli ülés) előírásával kizárja, hogy az államfő az új kormány kinevezése után feloszlassa a nemzeti tanácsot, mely így továbbra is jóval erőteljesebben kontrollálhatja a kabinetet az elnöknél.¹⁵

E bonyolult szabályozás az átfogó módosítást követően csak rövid ideig maradt hatályban, 1945-ben azonban az alaptörvény 1933. március 5-én érvényes szövegét ismét életbe léptették, mely jelenleg is megszabja a kormányzati rend-

¹⁴ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmányának az 1929-es alkotmánynovellával megállapított szövegváltozata 70. cikk (1) és (3) bekezdése, 71., 74. cikk.

¹⁵ Az osztrák alkotmány előbb már említett 71. cikke értelmében ugyan a szövetségi elnök az új kormány megalakításáig a régi tagjait is megbízhatja a közigazgatás vezetésével, akik közül egyet az ügyvivő kabinet elnökéül jelöl ki, e felhatalmazás azonban az ellenjegyzési jog gyakorlására feltehetően nem terjed ki. Ezt az érvelést az is alátámasztja, hogy az államfő nemcsak politikusokat, hanem magasabb szövetségi tisztségviselőket is megbízhat az ügyvivői feladatok ellátásával.

szer működésének jogi kereteit. A teljesen megváltozott körülmények között viszont a politikai gyakorlat lényegében teljesen felülírja az alkotmánynovella eredeti céljait. Bizalmatlansági indítványt bemutatkozó kabinettel szemben eddig még nem nyújtottak be, hiszen annak tagjait az elnök általában a pártok közötti megállapodás alapján nevezi ki. 1930 óta az államfő házfeloszlatai jogával sem élt, noha a II. világháború után a nemzeti tanács nyolc alkalommal nem töltötte ki teljes ciklusidejét. Kivételesen azonban előfordult, hogy az elnök formális, illetőleg informális eszközök alkalmazásával beavatkozott a kormányalakítás folyamatába, illetőleg költségvetési törvényjavaslat elutasítását követően nem fogadta el a kabinet lemondását.¹⁶

A weimari szabályozás mintául szolgált az 1931-ben elfogadott spanyol köztársasági alkotmány számára is, mely ennek megfelelően szintén a negatív parlamentarizmus rendszerét vezette be. Az államfő tehát, ellenjegyzés mellett, elvileg szabadon nevezte ki és mentette fel a kabinet elnökét és annak javaslatára minisztereit, ám elbocsátási kötelezettség terhelte, ha a parlament, tagjai abszolút többségével, bizalmatlansági indítványt fogadott el. E jogintézményt egyébként a spanyol alkotmány helytelenítő nyilatkozatnak nevezte, melyet nemcsak a kormánnyal, hanem egyes miniszterekkel szemben is benyújthattak, azon rendelkezés alapján, hogy saját ügyvezetésükért önálló felelősséggel tartoztak.¹⁷

Ugyanakkor a spanyol alkotmány a köztársasági elnök szintén ellenjegyzéshez kötött házfeloszlatai jogát a weimari alaptörvénynél jóval bonyolultabban szabályozta. Az államfő, saját politikai elhatározása alapján, hatéves hivatali ideje alatt legfeljebb kétszer rövidíthette le a törvényhozás ciklusidejét, s indoklással ellátott rendeletéhez hatvan napon belül csatolnia kellett az új választás kitűzését. Korlátot azonban nemcsak a két alkalom megszabása jelentett, hanem az is, hogy a második döntést követően az új törvényhozás azonnal megvizsgálta mindkét feloszlató dekrétum szükségességét, és amennyiben abszolút többség-

¹⁶ „A parlamentáris demokráciákban megszokottaknak megfelelően a köztársasági elnök csak mérsékelt politikai szerepet játszik, a kormányalakítás során gyakorlatilag csak jóváhagyja a pártok közötti megállapodást. Az ötvenes években azonban kétszer is volt példa arra, hogy az államfő beavatkozott a kormányalakítás folyamatába, s hasonló kísérlet később, a nyolcvanas és kilencvenes években (Kurt Waldheim és Thomas Klestil elnöksége idején, amikor az államfők nagykoalíciókat preferáltak) is előfordult. Előbb 1953-ban Theodor Körner elnök nyíltan elutasította a posztfasisztának tartott VdU részvételét a kormányban, 1959-ben pedig Schärf elnök magánbeszélgetésen utasította vissza a néppárti Raab kancellárjelölt javaslatát az FPÖ nagykoalícióban való részvételére. Mindkét eset háttérében az állt, hogy jóllehet a választáson a szocialista párt szerezte a legtöbb szavazatot, de a választási rendszer sajátosságai miatt egyfős többséggel az ÖVP nyert. Arra is volt példa, hogy más politikai ügyekben is aktív szerepet játszottak; Körner 1952-ben, Schärf pedig 1960-ban úgy próbált meg segíteni a kormányválságon, hogy nem fogadta el a kormány lemondását a költségvetés kudarca miatt.” [SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945-2005*. Budapest, Osiris, 2006. 330.]

¹⁷ A Spanyol Köztársaság 1931. évi Alkotmánya 64., 75., 84., 88., 91. cikk.

gel elutasító határozatot hozott, az az elnök elmozdításával járt. A cikluslerövidítő rendelet kibocsátása után egyébként a ház nem ülésezhetett, ami alól kivételt kizárólag az elnökválasztás képezett, ám ha az államfő hatvan napon belül nem írta ki az új választást, teljes jogkörű szervként folytathatta működését.¹⁸

A két főhatalmi szerv közötti egyensúly biztosítása érdekében a spanyol alkotmány két másik házfelosztási esetet is megjelölt, melyek a köztársasági elnök eltávolítására irányuló sikertelen parlamenti kezdeményezés következményei voltak. A törvényhozás tagjai háromötödének szavazatával felfüggeszthette az államfőt, akinek sorsáról az elnökválasztó testület (az elektorokkal kiegészített Cortes) döntött. Ha e gyűlés nem szavazta meg a kezdeményezést, elutasító határozata egyben a parlament feloszlását is jelentette, hiszen ebben az esetben a közvélemény nyilvánvalóan az elnököt támogatta. Hasonlóan szabályozta az alkotmány a sikertelen állambírószági felelősségre vonás jogi hatásait is. A törvényhozás ezt az eljárást is háromötödös szavazataránnyal kezdeményezhette, s a vád elutasítása szintén a ház ciklusidejének lerövidítésével és új választás kiírásával járt együtt.¹⁹

A II. Spanyol Köztársaság fennállásának rövid időszaka alatt az alkotmányos intézmények kiélezett politikai küzdelmek közepette működtek, melyek már a polgárháború kitörése előtt állandósult kormányzati instabilitást eredményeztek. Az 1931-1936 közötti időszakban tíznél több kabinet váltotta egymást, s a parlamentet Zamora elnök két alkalommal is feloszlatta. Először 1933 őszén, majd 1936 januárjában rövidítette le a törvényhozás ciklusidejét, s írt ki új választást. Az előbbi esetben döntését a szükséges parlamenti támogatást nélkülöző radikális párti kormány kezdeményezte, másodszer viszont egyértelműen az államfő politikai akarata érvényesült, aki egyben a választások lebonyolításával értékrendjének megfelelő centrista kabinetet bízott meg, elutasítva a parlamentben többséggel rendelkező jobboldal vezetőjének miniszterelnöki ambícióját. 1936 tavaszán aztán az új parlament eltávolította tisztségéből Zamora elnököt, a júliusban kitört polgárháborút követően pedig lényegében befejezte működését.

Az államfő egyébként nemcsak 1935-1936 fordulóján, hanem korábban is viszonylag autonóm módon gyakorolta kinevezési és felmentési jogosítványait. Így 1933 szeptemberében, a szocialista miniszterek kilépése után, távozásra készítette a baloldali republikánus kabinetet, s a második törvényhozás ciklusideje alatt is élt e hatáskörével. Aktivitásának hátterében az húzóódott meg, hogy előbb említett centrista beállítottságának megfelelően mind az alkotmányozó nemzetgyűlés baloldali, mind a második parlament jobboldali többségével szemben állt.²⁰

¹⁸ Uo. 53., 59., 81. cikk.

¹⁹ Uo. 82., 85. cikk.

²⁰ Részletesebben lásd HARSÁNYI Iván: Választások a 20. századi Spanyolországban. In:

3. A második világháború utáni parlamentáris modellek: az 1949-es német alaptörvény és az 1947-es olasz alkotmány

1945 után, jórészt a két világháború között létrejött autoritárius, fasiszta és nemzetiszocialista berendezkedések ellenhatásaként, az ekkor keletkezett alaptörvények az állami főhatalmi szervek közül a parlamentnek biztosítottak túlsúlyos szerepet. Az 1946-os francia és az 1947 decemberében elfogadott, jelenleg is hatályos olasz alkotmány főként a szocialisták és a kommunisták követelésére intézményesítette a törvényhozás kiemelt pozícióját, akik e szabályozástól a demokratikus társadalmi berendezkedés megszilárdulását várták. Ezzel szemben az NSZK 1949-es alaptörvénye a jogállamiság (konzervatív) liberális elvére épülve szűkítette erőteljesen az államfő hatáskörét, s növelte a szövetségi gyűlés és a kabinet súlyát a kormányzati rendszerben. A német alkotmányozás, mint közismert, jórészt a weimari tapasztalatok alapján alakította ki az új államszervezetet, hiszen a korabeli közfelfogás szerint a birodalmi elnök széles körű jogosítványai, s különösen szükségrendeleti kormányzása jelentős mértékben hozzájárult a nemzetiszocialisták hatalomátvételéhez.

A munkára alapozott demokratikus köztársaságként definiált olasz berendezkedés csak részben őrizte meg az államfő hagyományos jogosítványait, s a negatív parlamentarizmusnál jóval nagyobb hatalmat biztosított a törvényhozás számára. A miniszterelnököt e rendszerben is a köztársasági elnök nevezi ki, a szokásjog alapján elődeivel és a pártok vezetőivel folytatott konzultációk után, a törvényhozás két kamarájának bizalmát élvező minisztertanácsot azonban nem mentheti fel. Az új kormányfő csak akkor kaphatja meg hivatalos megbízását, ha az államfőnek bemutatja a miniszterek listáját, akik szintén elnöki döntéssel nyerik el tisztségüket. Az eskü letételével létrejött kabinet azonnal hivatalba lép, ám megalakulásától számított tíz napon belül mindkét kamarától bizalmat kell kérnie. Ha a bizalmi indítvány alapján lefolytatott szavazáson a minisztertanács nem szerzi meg a képviselőház, illetőleg a szenátus abszolút többségének támogatását, köteles benyújtani lemondását. Amennyiben ezt nem teszi meg, a köztársasági elnök mozdítja el, s kezdi újra konzultációs tárgyalásait vagy – hivatali idejének utolsó félévétől eltekintve – feloszlatja a parlamentet és előrehozott választást ír ki, melyet a leszavazott kabinet szervez meg. A kamarák természetesen nemcsak a bemutatkozáskor, hanem később is érvényesíthetik a kormány politikai felelősségét, mely akár elvesztett bizalmi szavazás, akár sikeres bizalmatlansági indítvány esetén távozni kényszerül, benyújtva lemondását az államfőnek. A kormány valamely előterjesztésének elutasítása azonban

HARSÁNYI Iván (szerk.): *Spanyol dilemmák – spanyol megoldások a 19-20. század útvesztőjében*. Pannónia könyvek, 2006. 51–54.; Pierre VILAR: *Spanyolország története*. Budapest, Gondolat, 1984. 112., 116–117., 119.

még nem jelenti a parlamenti többség támogatásának megszűnését, s így nem jár lemondási kötelezettséggel.²¹

Formálisan az olasz köztársasági elnök mozgásterét is behatárolja, hogy az alkotmány szerint valamennyi döntése ellenjegyzést igényel. Ennek azonban a miniszterelnök és a miniszterek kinevezésekor nincs érdemi jelentősége, hiszen a kormányalakítás folyamatában a tényleges korlátot az aktuális parlamenti erőviszonyok jelentik. Más a helyzet a házfeloszlítás esetében, ahol az ellenjegyzés intézménye kizárja, hogy az államfő e jogosítványával önálló politikai elhatározása alapján éljen. A kamarák ciklusidejének lerövidítése egyébként minisztertanácsi előterjesztés nyomán történik, vagyis a kezdeményezés sem a köztársasági elnöktől származik.²²

Bár az olasz kormányzati rendszert kezdettől fogva az állandósult instabilitás jellemezte, a törvényhozást, a bemutatkozásakor leszavazott Andreotti miniszterelnök kezdeményezésére, először 1972-ben oszlatták fel. Másodszor erre 1976-ban került sor, amikor a szocialisták kiléptek a balközép kabinetből, s a kormányképes többséget előrehozott választás kiírásával próbálták megteremteni.²³ Ezt követően aztán a törvényhozás ciklusidejének lerövidítése vált rendszeres gyakorlattá; az 1987-ben, 1996-ban és 2001-ben újjáalakult kamarák kivételével valamennyit feloszlatták, elsődlegesen a koalíciók felbomlása miatt. 2011 novemberében viszont sajátos helyzet alakult ki, amikor az államháztartás válsága és a növekvő európai uniós nyomás miatt Berlusconi kormánya távozásra kényszerült. Ekkor a vezető kormánypárt, a Szabadság Népe támogatásáról

²¹ Az Olasz Köztársaság 1947. évi Alkotmánya 88. cikk (1) bekezdése; 89. cikk (1) bekezdése; 92. cikk (2) bekezdése, 94. cikk (3)-(4) bekezdése. Az alkotmány e rendelkezéseit részletesebben elemzi: DRINÓCZI Tímea: Olasz Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 383–384.

²² Az Olasz Köztársaság 1947. évi Alkotmánya 89. cikk (1)-(2) bekezdése. Az elnöki aktusok ellenjegyzéshez kötöttségét azonban az alkotmánybírótság és a politikai gyakorlat bizonyos fókig átértelmezte. „A gyakorlat és az alkotmánybíróági döntések alakították ki végül azt, hogy az ellenjegyzésnek több típusa van, és vannak olyan esetek is, amikor – ellentétben az Alkotmány előírásával – nincs szükség ellenjegyzésre. Ilyen esetben a köztársasági elnök önálló döntéséről van szó, amely a személyéhez és nem a funkciójához kötődik. A köztársasági elnök többi döntéséhez azonban szükséges az ellenjegyzés, amelynek több típusa lehet attól függően, hogy a tárgykör elnöki, közös vagy kormányzati tárgykör-e. Az elnöki tárgykörben ugyanis az ellenjegyzés pusztán formális, technikai jellegű, mivel az államfő és a kormány akarata nem azonos szintű, az elnöki akarata a domináns. Ha ezekben az esetekben a miniszter nem adja meg az ellenjegyzést, alkotmányellenességet követ el. A vegyes jellegű ügyek esetében a két akarat azonos erejű. A kormányzati tárgykörökben a domináns a kormány, mint előterjesztő akarata.” [DRINÓCZI i. m. 377–378.] Drinóczi olasz szerzők nyomán a parlament feloszlítását a vegyes jellegű ügyek körébe sorolta.

²³ HORVÁTH Jenő: Az Olasz Szocialista Párt politikája. In: SZABÓ László – HORVÁTH Jenő – HARSÁNYI Iván (szerk.): *A szociáldemokrácia ma*. Budapest, Kossuth, 1981. 246–247., 253–256.

biztosította az új szakértői kabinetet, s így a 2008-ban megválasztott törvényhozás valószínűleg kitölti ötéves mandátumát.

Míg az olasz alkotmány csak a negatív parlamentarizmuson lépett túl, bevezetve az új kabinet bizalomkerési kötelezettségét, az NSZK alaptörvénye teljesen új alapokra helyezte a kormányalakítási folyamatot, a bizalmatlansági indítvány és a házfelosztatás szabályozását. Az első tárgykörben az alkotmány viszonylag bonyolult, háromfordulós eljárást írt elő. Általános szabályként a kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a parlament választja, s e döntést a teljesen formális államfői kinevezés követi. Ha a jelölt nem kapja meg a voksok abszolút többségét, a szövetségi gyűlés két héten belül ugyanilyen aránnyal kormányfőt választhat. Ennek sikertelensége esetén, szintén elnöki javaslatával nélkül, azonnal új voksolást tartanak, s ekkor megválasztottnak azt a személyt kell tekinteni, aki a legtöbb szavazatot kapta. Amennyiben az új kancellárt a szövetségi gyűlés tagjainak abszolút többsége támogatja, az államfő hét napon belül köteles őt kinevezni, ám ha ezt a szavazatarányt a megválasztott nem érte el, szabadon dönthet arról, hogy így határoz-e vagy felosztatja a törvényhozást.²⁴ E sajátos szabályozás azt a célt szolgálja, hogy stabil, a parlament tényleges többségének bizalmát élvező kabinet alakuljon, éppen a weimari köztársaságra jellemző, sorozatos kormányválságok megelőzése érdekében.

Hasonló funkciót tölt be egy másik alkotmányjogi újítás, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye is, mely, mint közismert, parlamenti kezdeményezés esetén csak akkor teszi lehetővé a kabinet megbuktatását, ha az előterjesztők az új kancellár személyét is megjelölik. E kormányváltási folyamatból az elnököt politikai értelemben kizárják, formális jogi szerepkörrel azonban ekkor is rendelkezik, mivel köteles felmenteni a távozó és kinevezni az újonnan megválasztott kormányfőt. Emellett az alaptörvény a bizalmi szavazás intézményét is ismeri, melynek elvesztése esetén az államfő a kancellár előterjesztésére a szövetségi gyűlést feloszlathatja. E jog azonban hatályát veszti, ha a parlament abszolút többséggel új kormányfőt választ.²⁵

Az eddig említett két eseten kívül az elnök nem rendelkezik házfelosztatási joggal, ami szintén innováció a hagyományos alkotmányos megoldásokhoz képest. Új elem az is, hogy az eljárás harmadik fordulóját követően, amennyiben a kancellárt csak relatív többséggel választották meg, e hatáskörével ellenjegyzés (és formális konzultációs kötelezettség) nélkül élhet. Nem igényli e jogi kelléket egyébként a kancellár kinevezése és felmentése sem, amit nyilván az indokol, hogy az érdemi döntést a parlament hozza meg.²⁶

²⁴ A Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. évi Alaptörvénye 63. cikk.

²⁵ Uo. 67. cikk (1) bekezdése, 68. cikk (1) bekezdése.

²⁶ Uo. 58. cikk; 63. cikk (4) bekezdése; 67. cikk (1) bekezdése; 68. cikk (1) bekezdése.

A politikai gyakorlatban az alkotmányjogi intézmények alkalmazására csak kivételesen került sor. Eddig valamennyi kancellárt már az első fordulóban megválasztották és sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, 1982 októberében, csak a szociáldemokrata Schmidt kabinetjét mozdították el. Emellett 1972 áprilisában ezzel az eszközzel akarták megbuktatni Brandt szociálliberális kormányát is, az abszolút többséghez azonban két szavazat hiányzott.²⁷

Sajátosan alakult a bizalmi szavazás intézményének alkalmazása, melyre három alkalommal, 1972-ben, 1983-ban és 2005-ben került sor. Először Brandt élt ezzel a lehetőséggel, miután a parlament leszavazta a jövő évi költségvetés tervezetét. Második alkalommal a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal hatalomra került kereszténydemokrata Kohl, a kormánypárti képviselők tartózkodásával, szándékosan veszttette el a bizalmi szavazást, hogy előrehozott választáson erősítse meg kabinetje legitimitációját. Hasonlóan járt el a szociáldemokrata Schröder is, azon megfontolás alapján, hogy a ciklusidő lejárta előtt pártja jobban szerepelhet a választáson, mint egy évvel később, a szövetségi gyűlés mandátumának megszűnésekor. Ez utóbbi két esetben a bizalmi szavazást eredeti funkciójától eltérő célra használták, ami éles alkotmányjogi vitákhoz vezetett.²⁸

4. A második világháború utáni félpreszidenciális jellegű kormányzati rendszerek: az 1958-as francia, az 1976-os portugál és az 1975-ös görög alkotmány

Az európai köztársaságok alkotmányozásában a következő fordulatot a félpreszidenciális kormányforma kialakítása jelentette. E berendezkedés 1958-ban Franciaországban jött létre, s „tisztá” modellként azóta is csak ebben az országban működik. Bevezetését a IV. Francia Köztársaság politikai válsága előzte meg, melyet kihasználva az 1946-ban kormányfői tisztségéről lemondott

²⁷ KONOK Péter: *Az eszmék országútján. A nyugati szociáldemokrata kánon dilemmái 1945-től napjainkig.* Budapest, Napvilág, 2011. 113.; SZENTE i. m. 233., 236.

²⁸ Szente utalt arra, hogy „Kohl eljárása sokakban alkotmányos aggályokat keltett, miután a nyugatnémet alaptörvény a végrehajtó hatalom számára csak arra az esetre nyitja meg a parlamentfeloszlátás lehetőségét, ha a kormány elveszíti parlamenti többségét. Márpedig a keresztény uniópártok és a szabaddemokraták új koalíciójának élén Kohl épp megszerezte azt. Az új kancellár formálisan bizalmi szavazást kért, amit előre eltervezett módon elvesztett, mert a kormánypárti képviselők tartózkodtak, s így nyílt meg az elvi lehetősége az új választások kiírásának. Ez azonban sokak szerint manipulatív, az alaptörvény szellemével ellentétes eljárás volt. Az ügy végül az alkotmánybíróság elé került, mely 1983-ban kimondta, hogy a szövetségi kancellár abban az esetben kérheti a parlament feloszlátását, ha a törvényhozásban ténylegesen megszűnt a támogatottsága, amely a további kormányzáshoz szükséges; egyebekben azonban a mérlegelési jogkörrel rendelkező szövetségi elnökre bízta a konkrét esetekben való döntést.” [SZENTE i. m. 236–237.]

De Gaulle visszatért a hatalomba, megvalósítva háború utáni elképzelését, a „monarchikus republikanizmust”.

Az V. Köztársaság 1958 végén elfogadott alkotmánya, egyesítve az államfői és a parlamentáris kormányforma sajátosságait, a kabinet kettős függőségét hozta létre. A miniszterelnököt (és javaslatára a minisztereket) ellenjegyzés nélkül a köztársasági elnök nevezi ki, s tisztségéből fel is mentheti, ha a kabinet benyújtja lemondását. Elvileg tehát az államfő saját elhatározása alapján nem mozdíthatja el a kormányt, ám jogosult arra, hogy annak vezetőjével és a parlament két házának elnökével folytatott konzultáció után feloszlassa a nemzetgyűlést és új választást írjon ki. Pozícióját különösen erősíti, hogy e hatáskörét is ellenjegyzés nélkül gyakorolhatja, amelynek egyébként egyedüli korlátja az, hogy a következő évben nem rövidítheti le ismét a törvényhozás ciklusidejét. Meghatározó szerepe a működő kormány esetében is érvényesül, hiszen a minisztertanács elnökének funkcióját is betölti, vagyis vezeti a kabinet üléseit, s e tevékenységi körében a miniszterelnök csak kivételes esetekben, kifejezett felhatalmazás alapján helyettesítheti.²⁹

A kettős függőség értelmében ugyanakkor a kabinet a nemzetgyűlésnek is politikai felelősséggel tartozik. A francia alkotmány mind a bizalmi szavazás, mind a bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri, s e szempontból a törvényhozásnak formálisan szélesebb jogkört biztosít, mint a negatív parlamentarizmus, bár nem írja elő az új kormány bizalomkérési kötelezettségét. A miniszterelnök, a minisztertanáccsal történő konzultáció után, felvetheti a nemzetgyűlés előtt a kabinet felelőségének kérdését programjáért vagy valamely általános politikai nyilatkozatáért, s arra is lehetősége nyílik, hogy ezt egy törvénytörvény megszavazásával kapcsolatban tegye meg. Ez esetben a javaslatot azonnal, vita nélkül elfogadottnak tekintik, kivéve, ha a nemzetgyűlés abszolút többsége támogatja a két napon belül benyújtott bizalmatlansági indítványt. Ezen eszköz alkalmazásával tehát a kormány megkerüli a hosszadalmas törvényalkotási eljárást, s ezáltal az ellenzékét is megfosztja attól a lehetőségtől, hogy ellenérveit a parlamentben kifejtse.

Bizalmatlansági indítványt a nemzetgyűlési képviselők legalább egytizede nyújthat be, melyről legkorábban a betérjesztéstől számított két napon belül szavazhatnak. Ilyenkor kizárólag a javaslat mellett leadott voksokat számolják össze, s a parlament a bizalmat csak tagjai abszolút többségének támogatásával vonhatja meg. Mind elvesztett bizalmi szavazás, mind sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a miniszterelnök köteles benyújtani kormánya lemondását a köztársasági elnöknek, aki saját politikai elhatározása alapján választhat a kabinet felmentése és a nemzetgyűlés feloszlata között.³⁰

²⁹ A Francia Köztársaság 1958. évi Alkotmánya 8., 9., 12., 19., 21. cikk.

³⁰ Uo. 8., 49., 50. cikk.

A politikai gyakorlat az V. Köztársaság több mint félévszázados történetében a szokásosnál nagyobb mértékben írta felül az alkotmány rendelkezéseit. Ezt részben az idézte elő, hogy a kettős függés ellenére az államfő önálló döntése alapján nem mozdíthatja el a kabinetet, felhasználhatja viszont politikai céljainak elérésére azt a rendelkezést, amely szerint felmenti tisztségéből a miniszterelnököt, ha az benyújtja kormánya lemondását. Az V. Köztársaság legalább négy kormányfője kényszerült arra, hogy a köztársasági elnök informális nyomása következtében távozzon hivatalából. Először 1962-ben De Gaulle mondatta le Debrét, mert a miniszterelnök ellenezte az algériai megállapodást, majd 1972-ben utóda, Pompidou menesztette hasonló módon a túlzottan népszerűnek tartott Chaban-Delmast. Nem változott e téren a helyzet a szocialista Mitterrand elnökségének ideje alatt sem. 1991 májusában az államfői palotából érkezett kezdeményezésre Rocard is lemondásra kényszerült, egy évvel később pedig az elnök, pártja vezető politikusainak követelésére, korábbi bizalmasát, Cressont mentette fel miniszterelnöki tisztségéből.³¹

A kormányfők azonban nemcsak a köztársasági elnök nyomására távoztak hivatalukból, hanem szokásjogi alapon, a kettős függésnek megfelelően, az új államfő megválasztását, illetőleg az új nemzetgyűlés megalakulását követően is. Ilyenkor az elnökök kivétel nélkül más személyt neveztek ki miniszterelnöknek, függetlenül attól, hogy politikai színezetük azonos volt-e avagy sem a kabinetével. Így például 1969-ben a gaulleista Pompidou Couve de Murville helyett Chaban-Delmast bízta meg kormányalakítással, 1995-ben pedig Chirac választási ellenfele, Balladur helyére Juppe-t állította.³²

A félprezidenciális rendszer ugyanakkor azt is jelenti, hogy a köztársasági elnök a miniszterelnök kinevezésekor nem hagyhatja figyelmen kívül a parlament összetételét. E követelmény különösen akkor játszik meghatározó szerepet, amikor az államfő és a nemzetgyűlési többség politikai színezete különbözik egymástól. Ilyenkor a köztársasági elnök arra kényszerül, hogy saját pártjának valamely politikusa helyett a másik oldal vezetőjét nevezze ki miniszterelnöknek, s a miniszterek kiválasztásába is csak kivételesen szóljon bele. E speciális helyzet, az ún. kohabitáció először 1986-ban jött létre, amikor a szocialisták vereséget szenvedtek a parlamenti választáson, ám Mitterrand elnök mandátumából még két év hátra volt. Másodszor is, 1993-ban a szocialista államfő kényszerült politikai társbérletre, 1997 és 2002 között pedig a neo-gaulleista Chirac kormányzott együtt baloldali koalícióval. Ezekben az időszakokban, az alkotmány előírásai ellenére, az elnök pozíciója meggyengült, s a kormányfő vált a

³¹ GAZDAG Ferenc: *Franciaország története 1918–1995*. Budapest, Kossuth, 2011. 94., 134., 200.; SZENTE i. m. 202.

³² GAZDAG i. m. 135., 207.

politikai közélet első számú szereplőjévé.³³ E hatalmi súlyponteltolódás azonban 2002-ben feltehetően végérvényesen megszűnt, mivel az államfői megbízás öt évre történő leszállítása következtében az elnök- és a parlamenti választás időben csaknem egybeesik, ami lényegében kizárja az újabb kohabitációs periódus létrejöttét.

Az alkotmányban megjelölt módokon tehát csak kivételes esetekben szűnt meg a kormány megbízása. Sikeres bizalmatlansági indítványt kizárólag egy alkalommal, 1962 októberében nyújtottak be, arra reagálva, hogy De Gaulle népszavazást kezdeményezett a közvetlen elnökválasztás bevezetéséről. Ellenlépésként azonban az államfő azonnal feloszlatta a nemzetgyűlést és felkérte a Pompidou vezette kabinetet, hogy ügyvezetőként maradjon hivatalban.³⁴ Elvesztett bizalmi szavazással sem szűnt meg kormány mandátuma, Chirac viszont 1976 nyarán feltehetően saját elhatározása alapján távozott a miniszterelnöki székből.³⁵

A házfeloszlatai jog gyakorlása viszont az alkotmányozók eredeti elképzeléseinek megfelelően érvényesült. Első alkalommal, mint erre előbb már hivatkoztunk, 1962-ben De Gaulle élt e jogosítványával, s 1968 május végén, a párizsi diáklázadás leverése után ismét ő írt ki előrehozott voksolást, a politikai rendszer legitimitációjának megerősítése érdekében. 1981-ben, majd 1988-ban, mindkét alkalommal megválasztása után, Mitterrand oszlatta fel a parlamentet, annak érdekében, hogy a jobboldali többségű törvényhozást olyan testület

³³ 1986-ban Mitterrand „kénytelen volt Jacques Chiracot, az RPR elnökét kinevezni a kormány élére, s ezzel teljesen új, korábban még ki nem próbált situációt állt elő.” A kohabitáció „lényegesen megváltoztatta az államfő és a kormány közti tényleges hatalommegosztást... »Amikor az elnök és a parlamenti többség azonos pártból kerül ki... a miniszterelnök világosan az államfő alárendeltjeként dolgozik.« Az új helyzetre viszont nem voltak külön alkotmányos szabályok, így a valóságos hatalommegosztást alkotmányos konvencióvá váló megállapodások rendezték. Ezek lényege az volt, hogy a köztársasági elnök megőrzi közvetlen ellenőrzését a védelmi és a külügyek fölött, míg a kormány szabad kezet kap a kormányzás többi területén. Bár voltak olyan vélemények, hogy az eltérő pártállású elnök és miniszterelnök működése megbénítja az államszervezetet, s ezért új elnökválasztást kellene tartani, a kohabitáció során kialakított gyakorlat működött. Mitterrand például egy-egy alkalommal sikerrel vétőzta meg a hadügy- és a külügyminiszter-jelölt kinevezését, s az együttélés éve alatt is uralta a védelmi és a külpolitikát.” Ám ekkor „a végrehajtó hatalom súlypontja átkerült a kormányhoz.” [SZENTE i. m. 211.]

³⁴ GAZDAG i. m. 95.; SZENTE i. m. 213.

³⁵ Gazdag Ferenc szerint a baloldal előretörését látva Chirac „javasolta Giscard d'Estaingnek, hogy hozzák előre az 1978-ban esedékes nemzetgyűlési választásokat, még mielőtt a szocialista párt túlságosan nagyra nő. Giscard az indítványt elutasította, s az ellenzékkel szemben [...] a görcsöldás politikáját javasolta, amellyel azt a félelmet keltette az UDR-ben, hogy az elnök rováskra szövetséget fog váltani, és megegyezik a szocialistákkal. 1976-ban Chiracot Giscardral való ellentétei lemondásra készítették. Utóda a liberális közgazdászprofesszor, Raymond Barre lett.” [GAZDAG i. m. 148.] Szente Zoltán viszont úgy látta, hogy személyi ellentétek miatt ebben az esetben is az elnök menesztette kormányfőjét. [Lásd SZENTE i. m. 208.]

váltsa fel, melyben a baloldal túlsúlya érvényesül.³⁶ Döntése mindkétszer sikeresnek bizonyult, ám ciklusidejének utolsó két évét első és második elnöksége esetében is politikai társbérletben kellett eltöltenie. Utoljára, 1997-ben Chirac elnök rövidítette le a nemzetgyűlés ciklusidejét, Juppe miniszterelnök azon téves feltételezése nyomán, hogy e lépés elősegíti a jobboldal újabb választási győzelmét.

Az államfői mandátum öt évre történő csökkentése aztán feleslegessé tette a törvényhozás feloszlását, miként ezt a 2012 tavaszán lezajlott politikai események is illusztrálják. Ez év május 6-án, a második fordulóban a szocialista Hollande nyerte meg az elnökválasztást, s ezt követően május 10-én Fillon miniszterelnök, a szokásjognak megfelelően, a leköszönő Sarkozy államfőnek nyújtotta be lemondását. Beiktatása napján, május 15-én az új elnök Ayrault-ot bízta meg a baloldali kabinet megalakításával, aki egy napon belül, Hollandéval együtt, össze is állította kormányának listáját. E testület azonban a június 10-én és 17-én lebonyolított parlamenti választás után lemondott, követve azt a szokásjogi előírást, hogy az új nemzetgyűlés megalakulásakor is megszűnik a kabinet mandátuma. Ezután Hollande ismét Ayrault-ot nevezte ki miniszterelnökké, s a miniszterek névsorában is alig történt változás.³⁷

Félprezidenciális jellegű rendszert vezetett be az 1976-ban elfogadott portugál alkotmány is, mely a nemzetgyűlés, a kormány és a bíróságok mellett a köztársasági elnököt, valamint a Fegyveres Erők Mozgalmát irányító Forradalmi Tanácsot is a legfelsőbb hatalom szerveinek nyilvánította.³⁸ E sajátos megoldást, mint közismert, a hadsereg által 1974 áprilisában végrehajtott szekfűs forradalom magyarázza, mely egy nap alatt megdöntötte az 1926 óta fennálló jobboldali autoritárius berendezkedést. A katonai vezetés ugyanis ezt követően is aktív politikai szerepet vállalt, alapvető feladatának tekintve a demokratikus vívmányok megőrzését, sőt a főtisztek egy része a szocializmus békés, parlamentáris úton történő bevezetését is támogatta.

E berendezkedésben tehát, a francia szabályozástól eltérően, az államfő a kormánytól elkülönült, önálló hatalmi szervként jelenik meg, ami abban is megnyilvánul, hogy csak a miniszterelnök felkérése alapján elnökölhet a minisztertanács ülésein. Jogállását ugyanakkor az 1982-es alkotmánymódosítá-

³⁶ GAZDAG i. m. 182., 197–198.; SZENTE i. m. 209., 212.

³⁷ SERES Attila: Kettős váltás Párizsban. Lemondott Fillon kormánya. *Népszabadság* 2012. május 11-i száma 3.; SERES Attila – INOTAI Edit: Francia-német tandem. Az új elnök közös munkát ígér Merkelrel. Beiktatták Hollande-ot. *Népszabadság* 2012. május 16-i száma 8.; SERES Attila: Párizs-Berlin villámlátogatás villámcsapással. Megalakult az új francia kormány. *Népszabadság* 2012. május 17-i száma 3.; SERES Attila: Királyi baloldal. Hipertöbbségben a szocialisták, akik 2011 ősze óta minden választást megnyertek. *Népszabadság* 2012. június 19-i száma 8.

³⁸ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmány eredeti szövege 113. cikk (1) bekezdése. *Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 66.

sig alapvetően meghatározta, hogy a Forradalmi Tanács élén állt, mely elnöki tanácsi és alkotmányvédelmi jellegű intézményként működött. E testületet az államfőn kívül a vezérkari főnök és annak helyettese, a három fegyvernem vezérkari főnöke, valamint tizennégy tiszt alkotta; a miniszterelnök csak akkor lehetett e szerv tagja, ha a fegyveres erők állományába tartozott.³⁹

A félprezidenciális rendszerhez közelítő szabályozásnak megfelelően a köztársasági elnök széles hatáskörrel rendelkezik, 1982-ig azonban jogosítványait jórészt csak a Forradalmi Tanács álláspontjának figyelembevételével, illetőleg előzetes jóváhagyásával gyakorolhatta. E sajátos alkotmányjogi helyzet ugyanakkor nem jelentett érdemi korlátot az államfő számára, aki ekkor magas rangú katonatiszt volt, s egyben, mint erre előbb már utaltunk, a testület elnöki tisztességét is betöltötte. Ily módon a hadsereg befolyása inkább a kabinetet és a mögötte álló parlamenti többséget akadályozta politikai céljai megvalósításában.

A kezdeti időszakban a köztársasági elnök ellenjegyzés nélkül, a Forradalmi Tanács és a parlamenti pártok véleményét, valamint a választás eredményét figyelembe véve nevezte ki a miniszterelnököt, s javaslatára (immár ellenjegyzés mellett) a kormány többi tagját. Ugyanakkor, a félprezidenciális jellegű berendezkedésnek megfelelően, a kabinet a parlamentnek és az államfőnek egyaránt felelősséggel tartozott, s e kettős függése az 1982 évi alkotmánymódosítás után is fennmaradt. Ennek megfelelően a miniszterelnök, kinevezését követően legfeljebb tíz nappal, köteles kormánya programját a nemzetgyűlésnek értékelésre beterjeszteni. Bemutatkozása során ugyan a kabinetet nem terheli bizalomkérsi kötelezettség, 1982 óta azonban indítványozhatja a dokumentum bizalmi szavazás útján történő jóváhagyását. Ugyanakkor a vita lezárása előtt bármely frakció javasolhatja a program elutasítását, amit a nemzetgyűlés tagjai abszolút többségének szavazatával tehet meg.⁴⁰

Eredetileg a kettős függőség azt is jelentette, hogy a köztársasági elnök a Forradalmi Tanács és a parlamenti pártok véleményét figyelembe véve, ellenjegyzés nélkül a törvényhozás bizalmát élvező miniszterelnököt is felmenthette tisztségéből, elmozdítva ezáltal a kormány többi tagját is. 1982 óta ezt csak a demokratikus intézmények működésének biztosítására vagy szabályozására hivatkozva teheti meg, ám e korlátozó feltétellel is egyedülálló, az európai uniós köztársaságokban jelenleg már ismeretlen államfői hatáskörrel rendelkezik. (Formálisan az osztrák elnök hatalmi jogosítványa ennél is szélesebb, a gyakorlatban azonban azzal, mint korábban részletesen is kifejtettük, nem élhet.)

³⁹ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmány eredeti szövege 136. cikk a) pont; 143. cikk. 1. pont; 145. cikk első mondata. *Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 69., 71.

⁴⁰ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 136. cikk f)-g) pont; 141. cikk 1. pont; 147. cikk a) pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 70–72.] 190. cikk; 193. cikk; 195. cikk. [*Nemzetközi Szemle* 1976. 9. szám 34–35.] A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának jelenleg hatályos szövege 140. cikk 1. pont, 190. cikk, 192. cikk.

Az alkotmány egyébként részletesen felsorolja a kabinet felmentésének más, jogilag pontosan körvonalazott eseteit is. Az eredeti szöveg három ilyen okot határozott meg, a kormány programjának elutasítását, bizalmi szavazás elvesztését, illetőleg egy hónapon belül két alkalommal elfogadott bizalmatlansági indítványt, melyeket aztán az 1982-es alkotmánymódosítás az új törvényhozási időszak kezdetével, a miniszterelnök halálával vagy állandó fizikai alkalmatlanságával, valamint jogi kényszer nélküli felmentési kérelmével egészített ki. Ez utóbbi esetben az államfő elvileg szabadon mérlegelheti, hogy elfogadja-e avagy sem a lemondást.⁴¹ A kabinet egyébként, élén a miniszterelnökkel, utódának kinevezéséig folytatja tevékenységét.⁴²

A bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét viszont az alkotmány eredetileg is jórészt szokványosan szabályozta, s így e tárgykört az említett módosítás csak kevésbé érintette. Az előbbit a kormány kérheti általános politikai irányvonalával vagy valamely országos jelentőségű ügygel kapcsolatban, s a parlament további támogatását a voksok relatív többségével is elnyerheti. Az utóbbit a képviselők egynegyede, illetőleg bármely frakció kezdeményezheti a program végrehajtására vagy szintén valamely országos jelentőségű ügyre hivatkozva. Bizalmatlansági indítványt a törvényhozás csak tagjai abszolút többségének szavazatával fogadhat el, sikertelen kísérlet esetén pedig a javaslat aláírói ugyanazon ülészak alatt újat nem nyújthatnak be. Az eredeti alkotmányszöveg egyébként, mint erre előbb már utaltunk, a kabinet lemondási kötelezettségét csak két, egymást követő indítvány támogatásakor írta elő; az 1982 évi módosítás aztán e speciális szabályt eltörölte.⁴³

Az államfői hatalmat a Forradalmi Tanács leginkább a házfelosztási jog esetében korlátozta, melyet az elnök ellenjegyzés nélkül, ám csupán e testület előzetes jóváhagyásával gyakorolhatott. Ennek másik eredeti korlátja az volt, hogy nem rövidíthette le a törvényhozás ciklusidejét, ha az még csak első vagy második alkalommal utasította el a kormány programját, valamint ostrom- és rendkívüli állapot idején. Ugyanakkor felosztási kötelezettség terhelte, amennyiben a nemzetgyűlés a kabinetől megvonta a bizalmat vagy bizalmatlansági indítványt szavazott meg és emiatt harmadszor is új kormányt kellett alakítani. 1982-ben e szabályozás annyiban változott, hogy a Forradalmi Tanács előzetes

⁴¹ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 136. cikk f)-g) pont, 141. cikk 1. pont, 147. cikk a) pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 70–72.]; 190. cikk 1. pont, 198. cikk 1. pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/9. szám 34–35.]. A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának jelenleg hatályos szövege 133. cikk g) pont, 140. cikk 1. pont, 195. cikk.

⁴² A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 189. cikk 4. pont [*Nemzetközi Szemle* 1976. 9. szám 34.] A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának hatályos szövege 186. cikk 4. pont.

⁴³ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 196–197. cikk, 198. cikk 1. c) pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 35.]; A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának hatályos szövege 193–194. cikk, 195. cikk 1. f) pont.

jóváhagyási hatáskörét a helyébe lépő államtanáccsal való konzultáció váltja fel, az elnök feloszlátási kötelezettsége megszűnt, a korábbi korláttal együtt, ugyanakkor nem rövidítheti le a törvényhozás mandátumát hivatali idejének utolsó felében, valamint az új testület megválasztását követő hat hónapon belül. Ez utóbbi kizáró feltétel az új nemzetgyűlést védte a megalakulása utáni periódusban, hasonlóan az eredeti alkotmányszöveg azon rendelkezéséhez, amely csak a kormányprogram harmadik elutasítását követően engedte meg a házfeloszlátást.⁴⁴

Az 1976-ban elfogadott szabályozás szerint feloszlátás esetén az új parlament csak az előző ciklusidejének hátralevő részét töltötte ki, ám ha a köztársasági elnök az utolsó ülésen élt e jogosítványával, a következő nemzetgyűlés megbízatása a korábbi befejező idejére, illetőleg az azutáni teljes négyéves periódusra szólt. 1982-ben e sajátos megoldás is megszűnt, s helyébe az a rendelkezés lépett, hogy a törvényhozás és annak állandó bizottsága az új testület alakuló üléséig folytatja tevékenységét.⁴⁵ E téren az alkotmánymódosítás célja az volt, hogy csökkentse az előrehozott voksolások számát, s egyben biztosítsa a parlament viszonylag folyamatos működését.

A széles körűen elterjedt nézetekkel szemben tehát a köztársasági elnök pozíciója 1982-ben csupán csekély mértékben változott. A kormányalakítás terén hatásköre nem módosult, házfeloszlátási joga pedig valamelyest bővült is. Jelentősebb pozíciógyengülést csak az jelentett, hogy a parlament bizalmát élvező kormányt ettől kezdve kizárólag a demokratikus intézmények működésének biztosítására vagy szabályozására hivatkozva mentheti fel, vagyis saját elhatározásán alapuló döntését indokolnia kell, s így az kivételes intézkedésé vált. A politikai gyakorlatban ugyanakkor mégis érdemi változás következett be, nem függetlenül attól, hogy megszűnt a főhatalmi szervként működő Forradalmi Tanács, ami egyben a székfűs forradalom polgári demokratikus konszolidációját is jelezte. Míg 1982-ig a kormány kettős függősége inkább az államfő irányában érvényesült, ezt követően a parlament befolyása bizonyult erősebbnek.⁴⁶

Az első szakasz hatalmi viszonyait jól jellemzi, hogy 1978 nyarán Eanes elnök, a szocialista-demokrata szociális koalíció szétesését követően, felmentette Soares miniszterelnököt, s egy nemzeti egységkormány létrehozására irányu-

⁴⁴ A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 136. cikk e) pont, 141. cikk 1. pont, 175. cikk 2. pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 70–71.; 77.]; 198. cikk 2–3. pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/9. szám 35.] A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának hatályos szövege 133. cikk e) pont, 140. cikk 1. pont, 145. cikk a) pont, 172. cikk 1–2. pont.

⁴⁵ A Portugál 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 174. cikk 2–3. pont [*Nemzetközi Szemle* 1976/7–8. szám 77.] A Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának hatályos szövege 172. cikk 3. pont.

⁴⁶ FABIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Parlamentari választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)* Budapest, Osiris, 2004. 386–387.

ló sikertelen kísérlete után szakértői kabinetet nevezett ki, melynek programját azonban a nemzetgyűlés elutasította. E helyzetben az államfő újabb „elnöki kabinetet” hozott létre, mely eleinte élvezte ugyan a törvényhozás bizalmát, ám alig több mint féléves működés után megbukott. Ekkor, 1979 nyarán, Eanes feloszlatta a nemzetgyűlést, s egyben ismét szakértői kormányt nevezett ki, a decemberben megválasztott új parlament azonban a korabeli alkotmányos szabályozás következtében csak az előző ciklusidejének végéig folytathatta tevékenységét.⁴⁷

Az 1982-t követő időszakban az államfő már csak olyan többségi vagy kisebbségi kabineteket nevezett ki, melyek megalakulásukkor egyértelműen élvezték a törvényhozás bizalmát, s egyetlen alkalommal sem élt azon jogosítványával, hogy a demokratikus intézmények működésére vagy szabályozására hivatkozva felmentse a kormányt. Házfeloszlatási hatáskörét azonban rendszeresen gyakorolta; az elmúlt három évtizedben a tíz nemzetgyűlés közül csupán négy töltötte ki teljes ciklusidejét. 1983-ban a vezető kormányzó erőn, a Szociáldemokrata Párton belüli konfliktusok vezettek előrehozott választáshoz, két évvel később a balközép-jobbközép koalíció felbomlása miatt oszlatta fel az elnök a nemzetgyűlést, 1987-ben pedig egy sikeres bizalmatlansági indítványt követően hozott ilyen döntést. Másfél évtizednyi viszonylagos politikai stabilitás után folytatódott a ciklusidők lerövidítése. 2002-ben azért tartottak előrehozott voksolást, mert a szocialista kabinet az előző évben elszenvedett önkormányzati választási vereség miatt nem vállalta a további kormányzást, 2004 végén pedig a baloldali Sampaio elnök, kihasználva a jobbközép koalíción belüli vitákat, saját politikai elhatározása alapján oszlatta fel a nemzetgyűlést. 2011 tavaszán, megszorító csomagjának parlamenti elutasítása miatt, megint a kisebbségi szocialista kormány kezdeményezte az előrehozott választást, melyet követően ismét jobbközép koalíció került hatalomra.⁴⁸

Görögországban, szintén egy jobboldali autoritárius rendszer bukása után, 1975-ben fogadták el az új alkotmányt, mely a köztársasági elnöki tisztség jellegének meghatározásakor a korábbi monarchikus alaptörvény megfogalmazását vette át. A republikánus államfő ugyanis, az uralkodóhoz hasonlóan, az alkotmányos deklaráció szerint nemcsak a végrehajtó, hanem a törvényhozó hatalomból is részesedik, s így a kormányzati szervek kapcsolatrendszerében elvileg kiemelkedő szerephez jut. Az alaptörvény viszont azt is kinyilvánítja, hogy Görögország parlamentáris köztársaság, figyelmen kívül hagyva, hogy e berendezkedésben az államfő e kettős funkciót nem töltheti be.⁴⁹

⁴⁷ PÁNDI Lajos: Szociáldemokraták a forradalomban: a Portugál Szocialista Párt. In: SZABÓ László – HORVÁTH Jenő – HARSÁNYI Iván (szerk.): *A szociáldemokrácia ma*. Budapest, Kossuth, 1981. 298–300., 302.

⁴⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_legislative_election_1983; 1985; 1987; 2002; 2005; 2011.

⁴⁹ A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának jelenleg hatályos szövege 1. cikk (1) bekezdés,

Az alkotmány eredeti szövege egyébként olyan konkrét jogositványokat biztosított az elnöknek, melyek inkább a félprezidenciális kormányformát jellemzik. Az államfő, a Köztársasági Tanács meghallgatása után, felmenthette a kabinetet, illetőleg feloszlathatta a parlamentet, arra hivatkozva, hogy a törvényhozó testület összetétele nyilvánvalóan nincs összhangban a nép közhangulatával vagy nem garantálja a kormány stabilitását. Ráadásul e hatásköreit ellenjegyzés nélkül gyakorolhatta, vagyis elvileg szabadon, önálló politikai megfontolása alapján dönthetett. Félprezidenciális jellegűnek tűnik az a rendelkezés is, hogy rendkívüli esetekben az államfő a kabinetet saját elnökletével összehívhatta. E jogositványok aztán 1986-ban, a szocialisták második választási győzelme után kikerültek az alkotmányból, mely így már egyértelműen parlamentáris kormányzati berendezkedést intézményesített.⁵⁰

Miközben az eredeti szöveg az előbb említett, félprezidenciális jellegű hatáskörökkel ruházta fel az államfőt, a kormányalakítás terén más államokban ismeretlen, kötött menetrendet írt elő. Főszabályként az elnök annak a pártnak a vezetőjét köteles miniszterelnökké kinevezni, amely a választás során a parlamenti mandátumok abszolút többségét megszerezte. Ha ezt az eredményt a győztes formáció nem érte el, az államfő e párt vezetőjének három napra szóló kormányalakítási megbízást ad, azzal a felkéréssel, hogy keresse meg egy olyan kabinet létrehozásának lehetőségét, mely élvezi a törvényhozás bizalmát. Sikertelen kísérlet esetén a második, majd a harmadik legerősebb formáció elnöke kap ilyen megbízást, esetleges kudarcuk után pedig az államfő tanácskozássra hívja össze a pártokat. Amennyiben a formációk vezetői megerősítik, hogy lehetetlen olyan kabinetet létrehozni, amely élvezné a parlament bizalmát, az elnök tesz kísérletet az újabb választást lebonyolító nemzeti egységkormány összeállítására. Ha e próbálkozás sem jár eredménnyel, a legfelsőbb közigazgatási bíróság elnökét, a legfelsőbb polgári és büntető bíróság elnökét vagy a számvevőszék elnökét bízza meg, hogy alkosson minél szélesebb körben elfogadott kabinetet, mely a ház feloszlatása után megszervezi az előrehozott voksolást. Ilyen kötött menetrend mellett az államfő mozgásterét egyáltalán nem bővíti, hogy ellenjegyzés nélkül nevezi ki a miniszterelnököt, illetőleg ad

26. cikk; SZENTE i. m. 353–354.

⁵⁰ A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának eredeti szövege 38. cikk (2)–(3) bekezdés; 41. cikk (1) bekezdés. E félprezidenciális jellegű jogositványok éles politikai összecsapások tárgyát képezték. „Az alkotmányozás során a legnagyobb vita a köztársasági elnök jogállásáról alakult ki, mivel az ellenzék tiszta parlamentáris kormányzati rendszert akart, s ezt az erős elnöki hatáskörök miatt veszélyeztetve látta. Ezért képviselői 1975 májusában kivonultak a parlamentből, és nem is szavazták meg az alkotmányt.” [SZENTE i. m. 355.] Az 1986-os módosításról lásd SZENTE i. m. 356.

kormányalakítási megbízást.⁵¹ Az új kabinet egyébként, az utolsó két eset kivételével, tizenöt napon belül köteles bizalmat kérni a parlamenttől.⁵²

Az alkotmány jelenleg hatályos szövege is felruházza a köztársasági elnököt a kormány felmentésének jogával, ám ezt nem szabad belátása alapján, hanem csak pontosan körvonalazott esetekben, ellenjegyzés mellett teheti meg. Ilyen döntést akkor hozhat, ha a kabinet lemond, illetőleg bizalmi szavazás vagy bizalmatlansági indítvány nyomán elveszti a törvényhozás többségének támogatását. E két alapvető parlamentáris intézményt egyébként a görög alkotmány is a szokványos európai megoldáshoz hasonlóan szabályozza. Bizalmatlansági indítványt e berendezkedésben is csak a ház abszolút többsége fogadhat el, bizalmi szavazás esetén viszont a sikerhez a relatív többség is elegendő, feltéve, hogy a kormányt az összes képviselő legalább kétötöde támogatja. A parlament a politikai felelősséget egyébként nemcsak a kabinettel, hanem bármely miniszterrel szemben is érvényesítheti, azon elv alapján, hogy a kormány tagjai annak általános irányvonalaért testületileg felelnek, s emellett mindegyikük saját hatáskörében elkövetett cselekményéért és mulasztásáért is. Feltehetően a korábbi monarchikus alkotmány hatását jelzi az a rendelkezés, amely szerint az elnök írásbeli vagy szóbeli utasítása a minisztert és az államtitkárt nem mentesíti a felelősség alól.⁵³

Az 1986 évi alkotmánymódosítás után az elnök házfelosztási joga is pontosan körvonalazott esetekre korlátozódott. Általános szabályként az államfő akkor rövidítheti le a törvényhozás ciklusidejét, ha két kormány lemondott vagy megbukott a parlamentben, s annak összetétele nem biztosít stabilitást. Emellett, paradox módon, köteles ilyen döntést hozni a bizalmi szavazáson sikeresen szereplő kabinet javaslatára, amely azért kezdeményezi az előrehozott voksolást, hogy a nemzet kiemelkedő nehéz ügyeit erősebb legitimációval intézhesse; újonnan választott törvényhozás ciklusidejének lerövidítését azonban nem indítványozhatja. Szintén köteles az államfő a házat felosztatni, ha az elnökválasztás harmadik fordulója is eredménytelennek bizonyult, illetőleg a kormányalakítás valamennyi kísérlete meghiúsult. Mindezen döntések ellenjegyzést igényelnek, kivéve, ha a felosztás eredménytelen elnökválasztás miatt történt, illetőleg a második megbukott vagy lemondott kormány miniszterelnöke az államfői aktus érvényesítését megtagadta.⁵⁴

⁵¹ A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 35. cikk (2) bekezdés a)-b) pont, 37. cikk (1)-(3) bekezdés.

⁵² A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 84. cikk (1) bekezdés.

⁵³ A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 38. cikk (1) bekezdés, 84. cikk (2) és (6) bekezdés, 85. cikk.

⁵⁴ A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 35. cikk (2) bekezdés c) pont, 37. cikk (3) bekezdés, 41. cikk.

A görög alkotmány sajátos intézményeinek működését legjobban talán a 2012 évi politikai események illusztrálják. 2011 novemberében, részben európai uniós nyomásra, lemondott a súlyos adósságválságot több mint másfél éve kezelő szocialista párti Papandreu kormány, s szakértői jellegű kabinet alakult, mely alapvetően az addigi kormányzó erő törvényhozási többségére támaszkodott. E megoldást azonban a meghatározó politikai formációk csak azzal a feltétellel fogadták el, hogy a következő évben a parlamentet feloszlatják és előrehozott választást tartanak. A voksolást aztán 2012 május 6-án bonyolították le, amelyen az ötven prémiumos mandátum ellenére a győztes jobbközép Új Demokrácia messze elmaradt az abszolút többségtől. Először másnap e formáció vezetője, majd a második és a harmadik helyen végzett párt elnöke kapott kormányalakítási megbízást, kabinetet azonban egyiküknek sem sikerült létrehoznia. Ezt követően Papuliasz elnök tett kísérletet nemzeti egységkormány megalakítására, ennek kudarca után pedig Pikramennoszt, a legfelsőbb közigazgatási bíróság elnökét nevezte ki miniszterelnökké, feladatául szabva az új választás megszervezését. Öt nappal később az államfő feloszlatta a törvényhozást, s június 17-re ismét előrehozott voksolást írt ki. Ezen a győztes Új Demokrácia megint nem szerezte meg az abszolút többséget, ám elnöke, Szamarasz most már koalíciós kormányt tudott alakítani, a súlyos vereséget szenvedett Pánhellén Szocialista Mozgalom, illetőleg a nemrég létrejött Demokratikus Baloldal részvételével.⁵⁵

5. Az új a kelet- és kelet-közép-európai alkotmányok.

1989-1991-ben, a kelet- és kelet-közép-európai államszocialista rendszerek felszámolásakor nemcsak a polgári társadalom helyreállítása zajlott le, hanem új, a történelemben korábban nem létezett vagy csak rövid ideig önálló országok is létrejöttek. Ezek alkotmányos berendezkedésük kialakításakor erőteljesen támaszkodtak külföldi mintákra, melyek közül leginkább a német alaptörvény hatása érvényesült. E befolyást nemcsak a nagyrégió hagyományos nemzetközi kapcsolatrendszerére magyarázza, hanem az is, hogy a parlamentáris kormányzati rendszer kiépítésekor, a posztszovjet térség kivételével, az államfői hatalom korlátozására törekedtek, melyet legegyértelműbben e jogi dokumentum való-

⁵⁵ MIKLÓS Gábor: Athén. A radikális baloldal mindenkivel tárgyal. A görög töke egységet akar. *Népszabadság* 2012. május 9-i száma 8.; MIKLÓS Gábor: Már a második párt vallott kudarcot a kormányalakítással. Még járják a politikai szirtakit. *Népszabadság* 2012. május 10-i száma 3.; MIKLÓS Gábor: Ezúttal Venizelosz kapta a váltóbotot. Az utca a baloldalon bízik. *Népszabadság* 2012. május 11-i száma 8.; MIKLÓS Gábor: Még tárgyalnak az „ökumenikus” kormányról. *Népszabadság* 2012. május 14-i száma 3.; MIKLÓS Gábor: Bankpánik még nincs, de egymilliárd eurót már kivittek. Elhúzódó ideiglenes állapot, új választás júniusban. *Népszabadság* 2012. május 17-i száma 8.; MIKLÓS Gábor: Válság Tartják a menetrendet, jönnek az új megszorítások. Megalakult a görög kényszerkoalíció. *Népszabadság* 2012. június 21. 8.

sított meg. E minta nyilvánvalóan meghatározó szerepet játszott abban, hogy az új alkotmányok többfordulós kormányalakítási folyamatot intézményesítettek, egy részük a jelölés jogát is megosztva az elnök és a törvényhozás között, pontosan körvonalazták a házfelosztás eseteit, s a szlovén, illetőleg a lengyel alaptörvény pedig a német berendezkedésből a konstruktív bizalmatlansági indítványt is átvette. Az államfő mozgásterének radikális korlátozása az általunk vizsgált tárgykörök esetében az ellenjegyzés kiiktatásával társult, a szlovén és az észt alkotmány pedig nem is ismeri ezt az intézményt. Mindez azt jelzi, hogy a kelet-közép-európai rendszerváltások is új szakaszt jelentenek az államberendezkedés szabályozásának történetében.

Az új jogi megoldásokat leginkább az 1991 végén elfogadott szlovén alkotmány tartalmazza, mely a német alaptörvényhez hasonlóan háromfordulós kormányalakítási rendszert vezet be. Az első körben a képviselőcsoportok vezetőinek meghallgatása után a köztársasági elnök tesz javaslatot a kormányfő személyére, akit a nemzetgyűlés tagjai abszolút többségével választhat meg. Ha e szavazatarányt nem érte el, az államfő ismételt tanácskozások után tizen-négy napon belül akár más személyt, akár ugyanazt a politikust javasolhatja miniszterelnöknek, ám bármely frakció vagy legalább tíz képviselő is állíthat jelöltet. E második fordulóban a parlament először az elnök javaslatáról szavaz, annak sikertelensége esetén pedig a többi személyről, a betérjesztés sorrendjében. Amennyiben egyik jelölt sem kapja meg a voksok abszolút többségét, az államfő felosztatja a törvényhozást, kivéve, ha az úgy határoz, hogy két napon belül új választást tart, melyen a kormányelnöki tisztség elnyerése már csak a jelenlevő képviselők több mint felének támogatását igényli. E harmadik körben az érintettekről a második fordulóban megszerzett szavazatszám sorrendjében voksolnak, azt követően pedig az újonnan betérjesztett személyekről, akik közül a köztársasági elnök esetleges jelöltje élvez előnyt. Ha e választáson senki sem kapja meg a relatív többséget, az államfő felosztatja a nemzetgyűlést és előrehozott voksolást ír ki.⁵⁶

A német alaptörvényhez képest a szlovén alkotmány egyfelől elvileg szélesebb mozgásteret biztosít az elnöknek, aki nemcsak az első, hanem a frakciókkal, illetőleg legalább tíz képviselővel versengve a második és a harmadik körben is jelölhet. Másfelől viszont jogköre korlátozottabb is, hiszen az utolsó forduló követően a törvényhozást nem oszthatja fel, ha az csak relatív többséggel választott miniszterelnököt. Emellett a minisztereket a kormányelnök javaslatára nem az államfő nevezi ki és menti fel, hanem a parlament, szimbolikusan is jelezve a főhatalmi szervek közötti erőviszonyokban a nemzetgyűlés túlsúlyos szerepét.⁵⁷

⁵⁶ A Szlovén Köztársaság 1991. évi Alkotmánya 111. cikk.

⁵⁷ Uo. 112. cikk (1) bekezdés. E szabályozást az alkotmányjogászok a sajátos, öngazgatási jelle-

A német alaptörvény hatása, mint erre előbb már utaltunk, abban is érvényesül, hogy a nemzetgyűlés saját kezdeményezésére a bizalmat csupán konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal vonhatja meg. Ezt legalább tíz képviselő terjesztheti elő, s a törvényhozás csak tagjai abszolút többségének szavazatával fogadhatja el. Ilyenkor a kormány mandátuma megszűnik, ám a következő kabinet eskütételéig köteles intézni a folyó ügyeket. A politikai stabilitás erősítése érdekében az alkotmány azt is előírja, hogy a törvényhozás a relatív többséggel megválasztott miniszterelnököt is csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal távolíthatja el, megakadályozva, hogy a kisebbségi kabinettel szemben negatív koalíció álljon fel.⁵⁸ Ugyanakkor, sajátos módon, „kollektív”, tíz képviselő által benyújtott interpellációt követően a nemzetgyűlés abszolút többsége új miniszterelnök megválasztása nélkül is megvonhatja a bizalmat a kormánytól vagy egyes miniszterektől.⁵⁹

A szlovén alkotmány a bizalmi szavazás intézményét is ismeri, amit a kormányelnök valamely törvény vagy határozat elfogadásával is összekapcsolhat. Más országok alaptörvényétől eltérően azonban a bizalom megadását is abszolút többséghez köti, vagyis a képviselők távollétét nem értékeli a kabinet burkolt támogatásaként. Amennyiben a kormány elveszti e voksolást, a nemzetgyűlés harminc napon belül új miniszterelnököt választhat, illetőleg ismételt szavazáson mégis felsorakozhat a kabinet mögött. Ha a parlament egyik lehetőséggel sem élt, a köztársasági elnök feloszlátja és előrehozott voksolást ír ki.⁶⁰

A köztársasági elnök sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány és elvesztett bizalmi szavazás esetén formális felmentési hatáskörrel sem rendelkezik, s ugyanez a jogi helyzet akkor is, amikor a kormányelnök és a miniszterek megbízatása a nemzetgyűlés alakuló ülésével szűnik meg. Nem mentheti fel tisztségükből az egyes minisztereket sem, hiszen e jogosítvánnyal, mint erre előbb már utaltunk, csak a nemzetgyűlés élhet. Emellett a parlament ciklusidejét is kizárólag az eddig említett két esetben rövidítheti le, ilyenkor azonban döntését nem mérlegelheti, s így inkább házfeloszlátási kötelezettség terheli. E rendkívül szűkre szabott mozgástér valóban feleslegessé teszi az ellenjegyzést,

gű jugoszláv szocialista „rendszer hatásának tekintik, s úgy vélik, hogy ennek a megoldásnak komoly hátrányai vannak. Először is azért, mert a parlamentnek így túlságosan is erős hatása van a kormány személyi összetételére, s megnehezíti, hogy a kormányfő (jelölt) teljesen a saját akarata szerint állíthassa össze a kormányt. Az említett jogászok szerint így nehéz homogén kormányt létrehozni. Ugyancsak problémának tekintik, hogy a miniszterjelölteket meghallgatja és jóváhagyja az illetékes parlamenti bizottság is. Szerintük ugyanis ez oda vezethet, hogy a miniszteri posztokat nehezen töltik be (ilyen valóban volt), sőt szélsőséges esetekben megtörténhet, hogy a kormány nem alakul meg, és új választásokat kell kiírni.” SZILÁGYI Imre: Konszolidált demokrácia jött-e létre Szlovéniában? *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 85.

⁵⁸ A Szlovén Köztársaság 1991. évi Alkotmánya 116. cikk (1) és (3) bekezdése.

⁵⁹ Uo. 118. cikk.

⁶⁰ Uo. 117. cikk (1)–(2) bekezdése.

melyet az amúgy közvetlenül választott köztársasági elnök hatáskörgyakorlásának pontos alkotmányos szabályozása helyettesít.

Az önálló szlovén államiság alig több mint két évtizede alatt a politikai gyakorlat lényegében követte az alkotmányos előírásokat, ám joghézagok esetében az értelmezés szükségszerűen a hatalmi érdekeknek megfelelően alakult. Jogi formában is megjelenő konfliktusok főként az államfő kormányalakítási szerepe körül bontakoztak ki. E téren az első politikai vita 1996-ban zajlott le, amikor a választási eredmények alapján a jobboldali, illetőleg a baloldali-liberális blokk azonos számú képviselőt küldhetett a nemzetgyűlésbe, s így a köztársasági elnök javaslatételi hatásköre egyértelműen felértékelődött. E helyzetben a jobboldal azzal érvelt, hogy pártjai együttműködési megállapodást kötöttek, melynek révén a törvényhozásban a legjelentősebb erőt képviselik. A másik tábor viszont arra hivatkozott, hogy a Liberális Demokrata Párt szerezte a legtöbb mandátumot, s ezért indokolt, hogy az államfő először e formáció vezetőjét javasolja miniszterelnöknek. Végül is a baloldali elnök a tárgyalások befejezése után ez utóbbi érvet fogadta el, s jelöltjét a nemzetgyűlés kormányfővé választotta. Másodszor az államfői mozgástér körüli vita 2011 őszén merült fel, amikor a közvéleménykutatási adatok azt mutatták, hogy az előrehozott választáson valószínűleg a jobbközép Szlovén Demokrata Párt végez az élen. Ekkor a szintén baloldali Türk elnök azt állította, hogy az alkotmány viszonylag széles mozgásteret biztosít az államfőnek, mivel nem írja elő, hogy a legerősebb formáció vezetőjét kell jelölnie a miniszterelnöki tisztségre. Elismerte ugyan, hogy szokásjogi alapon eddig ez a gyakorlat érvényesült, ám a konvenciót felülírva hangsúlyozta, hogy a jelölést majd olyan személy kapja, aki működőképes kormányt tud alakítani.⁶¹

A 2011 decemberi, az ország történelmében első alkalommal lebonyolított előrehozott választás aztán tárgyalanná tette a vitát, s egyben az államfő korlátozott mozgásterét is egyértelműen bizonyította. E voksoláson ugyanis a nemrég alakult, balközép irányzatú Pozitív Szlovénia szerezte a legtöbb mandátumot, s az elnök az első körben e párt vezetőjét javasolta kormányfőnek, aki három másik formációval koalíciós megállapodást kötött. A háttérben azonban a második helyezett Szlovén Demokrata Párt megegyezett a liberálisokkal, akik ezután felmondták a már parafált koalíciós szerződést, s így az elnök jelöltje 2012 januárjában csupán a képviselők voksainak relatív többségét nyerte el. A második fordulóban az államfő már nem élt javaslatételi jogával, miközben hangsúlyozta, hogy a demokrata párti Jansa kormányfővé választását nem tudja támogatni. Ezzel együtt törvényes eljárásnak nevezte, hogy a majdani koalíciót alkotó öt párt tegyen javaslatot a miniszterelnök személyére, melynek alapján, az ország történelmében első alkalommal, nem az elnök jelöltje került a kabinet élére.

⁶¹ SZILÁGYI i. m. 82–83.

A kormányalakítási folyamatban tehát az államfő informális befolyását sem tudta érvényesíteni, nem függetlenül attól, hogy megbízatását a 2011 decemberében súlyos vereséget szenvedett szociáldemokraták támogatásával nyerte el.⁶²

A bizalmi szavazás, illetőleg a bizalmatlansági indítvány intézményének alkalmazása, részben a pontos szabályozás következtében, lényegében nem vezetett érdemi vitákhoz. Hivatalban levő kormány az elmúlt több mint két évtizedben három alkalommal kért bizalmat a nemzetgyűléstől. Erre először 2000 áprilisában került sor, amikor a liberális demokrata Drnovsek miniszterelnök a koalíciós partner Szlovén Néppárt nyolc miniszterének leváltását bizalmi szavazással kötötte össze, melyet aztán elvesztett. Másodszor 2007 novemberében, az ország soros uniós elnöksége előtt, a demokrata párti Jansa első kormánya alkalmazta ezt az eszközt, annak érdekében, hogy e feladatához megszerezze a parlament egyértelmű támogatását. Ekkor a kabinet döntése sikeresnek bizonyult, nem úgy, mint 2011 szeptemberében, amikor a szociáldemokrata Pahor miniszterelnök a tervezett megszorító intézkedésekben kérte a törvényhozás bizalmát. Mivel az elvesztett voksolás után a nemzetgyűlés harminc napon belül nem választott új kormányfőt, az elnök feloszlatta a testületet, s kiírta az előbb már elemzett előrehozott voksolást.⁶³

A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét viszont eddig csupán egyetlen alkalommal, 1992 májusában alkalmazták. Ekkor, hetekig tartó politikai válság után, az önálló szlovén állam első koalíciós kabinetjét buktatták meg, hatalomra juttatva Drnovsek első kormányát. E döntést a nemzetgyűlés annak ellenére hozta meg, hogy az alkotmány végrehajtásáról szóló törvény alapján az év végéig új választást kellett lebonyolítani.⁶⁴

Hasonló jellegű szabályozást tartalmaz az 1997-ben elfogadott lengyel alkotmány is, amely azonban a szintén közvetlenül választott elnöknek némileg szélesebb mozgásteret biztosít. E nagyobb hatalom elsősorban a háromfordulós kormányalakítási folyamatban érvényesül, mely nemcsak a szlovén, hanem a mintának tekintett német megoldástól is különbözik. Az első körben az államfő jelöli, majd a kabinet összetételére tett javaslata után kinevezi a minisztertanács elnökét és a testület többi tagját, a képviselőház alakuló ülését, illetőleg az előző kormány lemondásának elfogadását követő tizennégy napon belül. Az új kormány azonnal hivatalba lép, elnöke pedig szintén tizennégy napon belül beterjeszti annak programját a képviselőházhoz, s egyben bizalmat kér, amit, a törvényhozás tagjai több mint felének jelenléte esetén, a szavazatok abszo-

⁶² Nem szavazták meg miniszterelnöknek Jankovicot a szlovén parlamentben MTI 2012. január 11.; Szlovénia-Janez Jansa ötpárti kormányt alakít. [MTI/dpa/AFP/Tanjung 2012. január 25.]; Szlovéniában miniszterelnökké választották Janez Jansát [MTI/STA/APA 2012. január 28.]; A szlovén parlament megerősítette a Jansa-kormányt [MTI/APA 2012. február 3.]

⁶³ SZILÁGYI i. m. 84–85.

⁶⁴ SZILÁGYI i. m. 84.

lút többségével kaphat meg. Amennyiben a minisztertanácsot nem nevezik ki, vagy nem szerzi meg a bizalmat, az érdemi hatáskör a parlamentre száll át, mely az előbb említett határidőkön belül kiválasztja a miniszterelnököt, s javaslatára a minisztereket, akiket aztán formális jogosítványával élve az elnök nevez ki, s elfogadja hivatali esküjüket. Ha a törvényhozás abszolút többséggel, a képviselők legalább felének jelenlétében nem dönt a kormányfő személyéről, az államfő tizennégy napon belül kinevezi a kabinetet, mely az ezt követő kéthetes időszakban relatív többséggel is megszerezheti a bizalmat. Sikertelen harmadik forduló esetén, a két házelnök véleményének meghallgatása után a köztársasági elnök lerövidíti a képviselőház (valamint a szenátus) megbízási idejét, s rendkívüli választást ír ki.⁶⁵

A szlovénnel ellentétben a lengyel alkotmány a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét lényegében eredeti formájában vette át, vagyis annak abszolút többséggel történő megszavazása esetén az államfő fogadja el a minisztertanács lemondását, s nevezi ki az új miniszterelnököt, valamint kabinetjének tagjait. Ugyanakkor az egyes miniszterek önálló politikai felelősségét is deklarálja, s így lehetővé teszi, hogy velük szemben, utóduk megjelölése nélkül, bizalmatlansági indítványt nyújtsanak be. Ennek elfogadása esetén az elnök az érintett kormánytagot visszahívja és az új miniszter személyére a miniszterelnök tesz javaslatot. A bizalmi szavazás intézményét viszont az alaptörvény a német mintától eltérően szabályozza, mivel nem jogosítja fel a kormányfőt, hogy annak elvesztését követően a képviselőház feloszlását kezdeményezze.⁶⁶

A lengyel alkotmány a minisztertanács lemondásának eseteit is pontosan körvonalazza. A kabinetet ilyen kötelezettség terheli az újonnan megválasztott képviselőház alakuló ülésén, valamint sikeres bizalmatlansági indítványt, illetőleg elvesztett bizalmi szavazást követően. Emellett a minisztertanács elnöke saját vagy kormánya elhatározása alapján jogi kényszer nélkül is benyújthatja lemondását a köztársasági elnöknek, aki ilyenkor megtagadhatja annak elfogadását. A kormányzás folyamatosságának biztosítása érdekében a lengyel államfő is kötelezi a távozó kabinetet, hogy utóda kinevezéséig folytassa tevékenységét.⁶⁷

A köztársasági elnök házfeloszlási jogának szabályozása olyan új esetet is tartalmaz, melyet addig csak az 1992-ben elfogadott észtk alkotmány ismert. Egyfelől az államfő, mint erre előbb már utaltunk, a kormányalakítás sikertelen harmadik fordulója után lerövidíti a törvényhozás ciklusidejét, hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy annak politikai összetétele kizárja új kabinet létrehozását. Másfelől, a most említett viszonylagos jogi innovációként, tizennégy napon belül elrendelheti a képviselőház feloszlását, ha az a beterveztéstől számított

⁶⁵ A Lengyel Köztársaság 1997. évi Alkotmánya 144. cikk (3) bekezdés k) pont; 154–155. cikk

⁶⁶ Uo. 144. cikk (3) bekezdés l) és n) pont; 157–160. cikk

⁶⁷ Uo. 144. cikk (3) bekezdés l) pont; 162. cikk

négy hónapon belül nem fogadja el a költségvetést vagy nem terjeszti fel hozzá aláírással. Ez utóbbi előírás az államháztartás stabilitását szolgálja, rövid időre korlátozva az exlex helyzet fennállását.⁶⁸

Első közelítésben az elnök mozgásterét jelentősen bővíti, hogy a miniszterelnök jelölése és kinevezése, a kormány lemondásának elfogadása, a parlament bizalmát elvesztő miniszter felmentése, illetőleg a törvényhozás ciklusidejének lerövidítése nem igényel ellenjegyzést.⁶⁹ Valóban önálló politikai döntést azonban csak jóval szűkebb körben hozhat, hiszen az esetek egy részében aktusának tartalmát és időzítését az alkotmány pontosan körvonalazza. Ezért tényleges mérlegelési lehetőséggel csupán akkor rendelkezik, amikor a parlamenti erőviszonyokat is figyelembe véve az első vagy a harmadik körben kinevezi a miniszterelnököt, dönt a jogi kényszer nélküli lemondás elfogadásáról, illetőleg a büdzsé jóváhagyásának elmaradása miatt a képviselőház feloszlátásáról.

Az alkotmány hatálybalépése óta az alapvető intézmények egy részét egyáltalán nem vagy csak kivételesen alkalmazták. A kormányok már az első körben megalakultak, konstruktív bizalmatlansági indítványt sem nyújtottak be, s a képviselőház megbízatási idejét is csupán egy alkalommal, 2007-ben rövidítették le. Ugyanakkor két miniszterelnök, 2004-ben a szociáldemokrata Miller, 2006-ban pedig a jog és igazságpárti Marcinkiewicz kabinetjének parlamenti többsége ellenére lemondott; az előbbi távozását a baloldal támogatottságának radikális csökkenése, az utóbbiét pedig Kaczynski pártelnök kormányfői ambíciója idézte elő. Egy évvel később aztán az újjászervezett jobboldali koalíció szétesése vezetett a képviselőház előbb említett feloszlátásához.⁷⁰

Bizonyos fokig korlátozza az államfő kormányalakítással kapcsolatos jogosítványait az 1992-ben elfogadott cseh alkotmány is, ezt azonban a döntési hatáskörök megosztása nélkül teszi. E szintén háromfordulós folyamatban a miniszterelnököt, s javaslatára a minisztereket az első körben a köztársasági elnök nevezi ki, majd az azt követő harminc napon belül az új kormány bizalmat kér a parlamenttől. Ha ezt nem kapja meg, az eljárást megismétlik, újabb kudarc esetén pedig az államfő a képviselői kamara elnökének javaslatára gyakorolja kinevezési jogkörét. Amennyiben e kabinet sem nyeri el a többség támogatását, a köztársasági elnök feloszlathatja a parlamentet, s e döntését követően hatvan napon belül előrehozott választást kell tartani.⁷¹

A harmadik fordulós korlátozás funkciója egyértelműen az, hogy megakadályozza a képviselői kamara ciklusidejének az államfő által kikényszerített lerö-

⁶⁸ Uo. 98. cikk (4) bekezdése, 144. cikk (3) bekezdés e) pont, 225. cikk; Az Észt Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 119. cikk.

⁶⁹ A Lengyel Köztársaság 1997. évi alkotmánya 144. cikk (3) bekezdés e), k), l) és m) pont.

⁷⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Polish_parliamentary_election_2005; 2007.

⁷¹ A Cseh Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 17. cikk (2) bekezdése, 35. cikk (1) bekezdés a) pont, 62. cikk c) pont, 68. cikk.

vidítését. E célt az elnök olyan személyek kormányfővé történő kinevezésével érheti el, akik politikai színezetük miatt nyilvánvalóan nem élvezik a törvényhozás bizalmát, s így az alkotmányban szabályozott folyamat végén feloszlathatja az értékrendjétől eltérő összetételű testületet. A kamara elnökének jelölési monopóliuma viszont e politikai eszköz alkalmazását lényegében kizárja, hiszen őt az aktuális többség választotta meg, s így egyértelműen annak véleményét képviseli. Emellett e megoldás a sikeres kormányalakítást is elősegíti, mivel a házelnök parlamenti politikusként az államfőnél alaposabban ismerheti a kamarán belüli erőviszonyokat.

A bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét ugyanakkor a cseh alkotmány is a szokványos európai megoldásnak megfelelően szabályozza, azzal az eltéréssel, hogy az előbbi esetében nem állapítja meg a kormány támogatásához szükséges szavazatarányt. Emellett, a szlovén alaptörvényhez hasonlóan, lehetővé teszi, hogy a kormány valamely törvényjavaslat jóváhagyását bizalmi kérdésnek tekintse. A szokásos európai szabályozást követve előírja azt is, hogy amennyiben a képviselői kamara nem szavazott bizalmat, illetőleg bizalmatlanságát kinyilvánította, a kormány köteles lemondani, s e nyilatkozatát az államfő mérlegelés nélkül fogadja el. Ha a kabinet ilyenkor mégsem nyújtja be lemondását, a köztársasági elnök felmenti megbízatása alól. Ismeri az alkotmány a jogi kényszer nélküli lemondás esetét is, ám ekkor az államfő, akárcsak Lengyelországban, megtagadhatja annak elfogadását. A kormányzás folyamatosságának biztosítása érdekében egyébként a cseh elnök is megbízza a lemondott, illetőleg felmentett kabinetet, hogy utóda megalakulásáig folytassa tevékenységét.⁷²

A házfelosztás eseteit a cseh alkotmány is pontosan felsorolja, ám olyan jogcímekeket is megjelöl, melyeket az eddig áttekintett alaptörvények nem tartalmaznak. Mint előbb már említettük, az államfő lerövidítheti a képviselői kamara ciklusidejét, ha az a harmadik fordulóban sem szavaz bizalmat az új kormánynak. Ehhez hasonló esetnek tekinthetjük azt is, amikor három hónapon belül nem dönt arról a törvényjavaslatról, amelyet a kabinet a bizalmi kérdéssel kötött össze. Egy ilyen helyzet kialakulása tulajdonképpen már a törvényhozás működésképtelenségét jelzi, a további két jogcím pedig még egyértelműbben e tényen alapul. Az egyik esetben ugyanis az elnök azért oszlathatja fel a képviselői kamarát, mert annak ülését a megengedettnél (évi százhusz napnál) hosszabb időre felfüggesztették, míg a másikkban a testület mandátumát három hónapos határozatképtelenség miatt rövidítheti le. Ugyanakkor az államfő nem hozhat ilyen döntést a törvényhozás megbízatásának lejárta előtti három hónapban.⁷³

⁷² Uo. 44. cikk (3) bekezdése, 62. cikk a) és d) pont, 71–73. cikk, 75. cikk.

⁷³ Uo. 34. cikk (2) bekezdése, 35. cikk, 44. cikk (3) bekezdés, 62. cikk c) pont.

A miniszterelnök kinevezése és felmentése, a kormány lemondásának elfogadása, valamint a ház feloszlátása a cseh alkotmány szerint sem igényel ellenjegyzést.⁷⁴ Emellett az elnök mozgásterét az is bővíti, hogy elvileg szabadon mérlegelheti a törvényhozás ciklusidejének lerövidítését. Az alkotmányban felsorolt négy eset közül azonban három egyáltalán nem vagy csak kivételesen következhet be, ám ha ilyen helyzet mégis kialakul, az államfő jogi kötelezettség nélkül is feloszlátásra kényszerül. Lényegében nem tehet mást akkor sem, ha a kormányalakítás harmadik fordulója is sikertelennek bizonyul, hiszen ekkor már egyértelműen veszélybe kerül az ország politikai stabilitása. Hatalmi pozícióját ugyanakkor valóban erősíti, hogy részt vehet a kabinet ülésein, a kormánytól, illetőleg a miniszterektől jelentést kérhet és tárgyalhat olyan ügyeket, amelyek a testület vagy annak tagja hatáskörébe tartoznak.⁷⁵

Az elmúlt csaknem két évtizedben a cseh alkotmányos intézmények instabil politikai viszonyok közepette működtek. Bár Topolanek 2006-ban megalakult kabinetje kivételével az új kormányok az első körben megkapták a bizalmat a képviseleti kamarától, s aztán számos bizalmatlansági indítványt túlélték (legutóbb 2012 kora nyarán a Necas által vezetett hárompárti jobbközép koalíció), a miniszterelnökök többnyire idő előtti távozásra kényszerültek. Először, pártjának szakadása és az államfővel való konfliktusa miatt 1997 végén a polgári demokrata Klaus mondott le tisztségéről, 2004-ben és az azt követő évben pedig két szociáldemokrata kormányfő, Spidla és Gross vált meg hivatalától. Végül, 2009-ben Topolanek előbb már említett kabinetje távozott, miután a képviseleti kamarában elvesztette a bizalmi szavazást. Klaus és Topolanek távozását követően szakértői kabinet alakult, s az első alkalommal, a pártok politikai megegyezése alapján, Havel elnök a parlamentet is feloszlatta, 2009-ben viszont a törvényhozás ciklusidejének lerövidítése elmaradt, mivel az erről született megállapodást később a szociáldemokraták már nem támogatták.⁷⁶

⁷⁴ Uo. 63. cikk (1) és (3) bekezdése.

⁷⁵ Uo. 64. cikk (2) bekezdése.

⁷⁶ 1997 őszén „felerősödtek az ODS-en belüli, illetve a Václav Havel államfő közötti ellentétek is, minek következtében a pártvezetés egy része november végén nyíltan lemondásra szólította fel Klaust. A korábban oly magabiztos politikus végül is lemondott mind a pártelnöki, mind a kormányfői tisztségéről. Mivel a kialakult helyzetben egyetlen politikai erő sem tudott életképes kormánykoalíciót létrehozni, januárban megegyezés született a politikai pártok között, hogy elfogadják Havel javaslatát, miszerint az országot egy ideig a Josef Tosovsky jegybanki elnök vezette kormány irányítsa. A politikai megegyezés értelmében a Tosovszky-kormány mandátuma fél évre szól azzal, hogy júniusban idő előtti képviselőházi választások lesznek. Miután sikerült az alkotmányjogi problémákat rendezni, mert a cseh alkotmány értelmében igen nehéz és hosszadalmas az idő előtti választások kiírása, Havel június 19-ében és 20-ában szabta meg a voksolás dátumát.” [Csehország-út az idő előtti választásokhoz MTI 1998. június 10.]

Az előrehozott választás lehetősége 2006-ban ismét felmerült, amikor október elején „nem kapott bizalmat a Mirek Topolanek vezette polgári demokrata kisebbségi kormány, ami azt jelenti, hogy Csehországnak több mint négy hónappal a júniusi képviselőházi választás után

Hasonló megoldásokat intézményesít a szlovák alkotmány is, melynek 1992 szeptemberében történt elfogadása erőteljesen ösztönözte a cseheket saját alaptörvényük megalkotására.⁷⁷ A nagymérvű tartalmi azonosság természetesen nem véletlen, hiszen az előkészítő munkálatok még a csehszlovák államiság időszakában kezdődtek meg, s ráadásul mindkét jogi dokumentumot a szétválás előtt fogadták el. Eredetileg a vizsgált tárgykörök szempontjából a két alkotmány tulajdonképpen csak annyiban különbözött egymástól, hogy a szlovák nem háromfordulós, hanem elvileg hat hónapig tartó kormányalakítási folyamatot szabályoz, melyben mindvégig fenntartja a köztársasági elnök korlátozás nélküli kinevezési hatáskörét. Később, 1999-ben, az államfő közvetlen választásának bevezetésekor a cseh alaptörvényben felsoroltakkal lényegében azonos házfelosztási esetek egy további jogcímmel bővültek. A szlovák alkotmány ugyanis, a két világháború között elterjedt megoldást követve, lehetővé teszi a köztársasági elnök mandátumának népszavazással történő lerövidítését, ám ha a választók abszolút többsége a visszahívást nem támogatja, az államfő feloszlatja a referendumot elrendelő nemzeti tanácsot.⁷⁸

Az önálló szlovák állam csaknem két évtizedes időszaka alatt egy-egy kormány bukott meg sikeres bizalmatlansági indítvány, illetőleg elvesztett bizalmi szavazás következtében. 1994 márciusában, pártja szakadása miatt, Meciar miniszterelnök kényszerült átmenetileg távozásra, 2011 őszén pedig, a liberális koalíciós partner tartózkodása nyomán, a Radicova kabinet bizalmi kérdésnek nyilvánított előterjesztését utasították el. A kormányzati kudarcot mindkét alkalommal a nemzeti tanács feloszlatása és 1994 őszén, illetőleg 2012 márciusában előrehozott választás lebonyolítása követte.⁷⁹

sincs stabil kormánya, parlamenti vezetése [...] Előrehozott választások kiírásához három kormányalakítási kísérlet bukására van szükség. Václav Klaus államfő bejelentette, hogy a második kísérletre csak mintegy két hét múlva, a helyhatósági és a részleges szenátusi választás lebonyolítása után ad megbízást.” Független kormányfőre vágnak a csehek MTI 2006. október 7.

1998-hoz hasonlóan 2009-ben, Topolanek kormányának bukását követően is megegyeztek a kabinetet támogató pártok és az ellenzéki szociáldemokraták a parlament feloszlatásáról, az utóbbiak azonban később elutasították az előre hozott választást. Részletesebben lásd Átmeneti kormány áll fel Csehországban. *Origo* 2009. április 6.; Még fél év cseh átmenet [*Origo* 2009. szeptember 16.]

⁷⁷ Részletesebben lásd DRINÓCZI Tímea: Cseh Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszere*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 463.

⁷⁸ A Szlovák Köztársaság 1992. évi Alkotmányának 1999 óta hatályos szövegváltozata 86. cikk f) pont; 102. cikk (1) bekezdés e), g) és q) pont; (2) bekezdése; 106. cikk (1)–(3) bekezdése; 110. cikk (1) bekezdése; 113–117. cikk

⁷⁹ SZENTE I. M. 486.; Néppárt-Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom. A Wikipédiából, a szabad enciklopédiából; 2012-es szlovákiai parlamenti választás uo.

6. Összegzés

Rövid áttekintésünket összegezve megállapíthatjuk, hogy a vizsgált államfői jogosítványok esetében, meghatározott kritériumok mentén, egymástól jelentős mértékben különböző alkotmányos modellek jöttek létre, melyek bizonyos fokig történeti fejlődési sort is alkotnak. A kormányalakítással kapcsolatos hatásköröknél az egyes szabályozási módok megkülönböztetése a folyamat egy-, vagy többfordulós jellegén, illetőleg az elnök kinevezési monopóliumán vagy annak hiányán alapul. A kabinetek mandátumának megszűnésénél a modellalkotás döntő szempontja az, hogy az államfő elmozdíthatja-e avagy sem a parlamenti többség bizalmát élvező kormányt, illetőleg a felmentés eseteinek pontos felsorolásakor rendelkezik-e mérlegelési lehetőséggel. Ez utóbbiakhoz hasonló kritériumok alapján különíthetjük el egymástól a házfeloszlátási hatáskör eltérő szabályozási módjait is; az elnök önálló döntésével rövidítheti-e le a törvényhozás ciklusidejét, vagy e jogosítvány gyakorlásának eseteit az alkotmány, mozgástér biztosításával vagy anélkül, egyértelműen körvonalazza. Végezetül, mindhárom államfői jogosítványnál fontos szempont, hogy az aktusok érvényességéhez szükséges-e ellenjegyzés.

A kormányalakítással kapcsolatos szerepkör eredeti modelljét a miniszterelnök ellenjegyzés mellett történő kinevezése képezi, mely az alkotmányos monarchiák berendezkedéséből átvett megoldás. E szabályozási mód jelent meg a III. Francia Köztársaság, a weimari állam és a II. Spanyol Köztársaság alaptörvényében, az 1929-es osztrák módosításban, s végezetül az olasz alkotmányban. Az ellenjegyzés előírása ezekben az esetekben tulajdonképpen nem is a kormányalakításhoz kötődött, hiszen ekkor még az államfő valamennyi aktusa miniszterelnöki, illetőleg miniszteri érvényesítést igényelt. E téren, mint korábban már említettük, a fordulatot a német alaptörvény jelentette, mely a kancellár személyéről való döntést a szövetségi gyűlésre bízta, s így a formális elnöki kinevezést nem kötötte ellenjegyzéshez. Mindazonáltal e szabályozási mód a következő évtizedek nyugat- és dél-európai alkotmányozását csak részben érintette. Mind az 1958-as francia, mind az 1976-os portugál alkotmány ugyanis egy olyan modellt vezetett be, melyben a köztársasági elnök, a parlamenti erőviszonyok figyelembevételével, saját elhatározása alapján, ellenjegyzés nélkül nevezi ki a miniszterelnököt.

A német alaptörvény ugyanakkor nemcsak az ellenjegyzés kiiktatásával teremtett új szabályozási módot. Bevezette a többfordulós kormányfőjelölés és -választás intézményét is, mely egyben az elnök érdemi döntési monopóliumának megtörését is jelentette. Az 1975-ben elfogadott görög alkotmány, a menetrend pontos előírásával, azonban még nem a német mintát követte, hanem az 1967 áprilisi katonai hatalomátvétel előtti időszak parlamentáris elvekkal ellentétes gyakorlatát kívánta megszüntetni. Az 1989-1991-es rendszerváltások után

született új alkotmányok viszont a bonni alaptörvény hatására vezették be a többfordulós kormányalakítási mechanizmust, a szlovén pedig a miniszterelnök parlamenti választását is (kiegészítve a miniszterek törvényhozási kinevezésével). Kivételt ez alól csupán a szlovák alkotmány képez, amely megőrzi az elnök döntési monopóliumát, s a fordulók számának megszüntetése helyett a kabinet létrehozására hathónapos határidőt ír elő.

A kormányalakítási folyamat esetében tehát három szabályozási modellt különböztethetünk meg. Az elsőben az elnök kinevezési monopóliumát ellenjegyzés mellett, míg a másodikban anélkül gyakorolja, s mindkettőt egyben az is jellemzi, hogy a kormányt – az olasz szabályozás kivételével - nem terheli bizalomkérelmi kötelezettség. A harmadik modellben a folyamat mindig többfordulós, a jogszabályok, bár különféle formákban, megoszlanak az államfő és a parlament között, s a döntések nem igényelnek ellenjegyzést. Görögországot és Szlovákiát ugyanakkor egyik modellbe sem sorolhatjuk be, ám legközelebb a harmadikhoz állnak.

A kormány megbízatásának megszűnésénél az eredeti szabályozási mód szintén az volt, hogy a köztársasági elnök, ellenjegyzés mellett, felmenthette a miniszterelnököt, s kabinetjének tagjait, sőt az 1929-es átfogó osztrák módosítás még e jogi kötelezést sem követelte meg. E modell tehát elvben lehetővé tette a parlament bizalmát élvező kormány elmozdítását, ami a szinte korlátlan házfelosztási hatáskörrel társulva az államfő hatalmi túlsúlyát biztosíthatta a törvényhozással szemben. E pozíciót tovább erősítette, hogy a ciklusidő lerövidítésével az elnök a parlament bizalmát elvesztett kormányt is hivatalban tarthatta, legalábbis az új testület megalakulásáig. Változást e téren először az olasz alkotmány jelentett, mely kizárja, hogy az államfő elmozdítsa a kabinetet, bár a jogértelmezés megadta számára e hatáskört, ha a kormány a bizalom megvonása ellenére nem távozik. Még egyértelműbben szakított az eredeti modellel a német alaptörvény, mely az elnök felmentési hatáskörének gyakorlását sikeres konstruktív bizalmatlansági indítványhoz köti. Egyenes vonalú fejlődéssel azonban ezen államfői jogszabályok esetében sem találkozhatunk. Bár a francia félprezidenciális rendszerben az elnök elvileg csupán elfogadja a kormány lemondását, a görög és a portugál alkotmány eredetileg az államfőnek teljes körű, korlátok nélküli felmentési hatáskört is biztosított. E szabályozási mód azonban nem szilárdult meg, mivel, mint ezt korábban részletesebben tárgyaltuk, az 1982-es portugál alkotmány módosítás e jogszabályok gyakorlását kivételes esetként nyilvánította, az 1986-os görög pedig a saját politikai elhatározáson alapuló elmozdítás lehetőségét egyértelműen kizárta.

Valóban új modellt e téren is a rendszerváltások utáni alkotmányok alakítottak ki. Ennek lényege az, hogy az államfő csak jogilag pontosan körvonalazott esetekben mentheti fel a kormányt, s mozgástere a kényszer nélküli lemondás elfogadásának megtagadására szűkül, miközben aktusai nem igényelnek ellen-

jegyzést. Ugyanakkor a modell általános sajátosságai alól a szlovén és a tanulmányunkban csupán érintett észt, illetőleg egyáltalán nem tárgyalt litván alkotmány szabályozása bizonyos fokig kivételt képez. Az előbbi ugyanis a köztársasági elnöknek semmilyen jogosítványt nem biztosít, a két utóbbi pedig felhatalmazza az államfőt arra, hogy sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a kormány javaslatára feloszlassa a parlamentet és rendkívüli választást írjon ki.⁸⁰

Az előzőekhez hasonló trend érvényesül a házfelosztatási jog esetében is. Az eredeti modell szerint az elnök, ellenjegyzés mellett, lerövidíthette a törvényhozás ciklusidejét, s e téren csak olyan korlátok léteztek, hogy ilyen döntést ugyanazon ok miatt kizárólag egy alkalommal, illetőleg hivatali ideje alatt csupán kétszer hozhatott. Érdemi változást először e jogkörnél is a német alaptörvény jelentett, mely két konkrét esetre szűkítette a házfelosztatást, ám egyben az államfőnek mérlegelési lehetőséget biztosított, s csak a kancellár kezdeményezésére hozott döntést kötötte ellenjegyzéshez. Az egyenes vonalú fejlődést e hatáskörnél is a francia és a portugál alkotmányozás törte meg, mivel mindkét dokumentum saját elhatározáson nyugvó felosztatási jogosítvánnyal ruházta fel az államfőt, melyet csak időbeli korlát szűkít, s konzultációs kötelezettség von valamelyest politikai kontroll alá. A közvélemény hangulatváltozására hivatkozva lényegében a görög elnök is önállóan dönthetett a ciklusidő lerövidítéséről, e lehetőséget azonban az 1986-os alkotmánynovella megszüntette. Ugyanakkor érvényben maradtak, illetőleg módosultak a házfelosztatás egyéb esetei, melyek azonban részben ellenjegyzést igényelnek.

A rendszerváltások után született alkotmányok a ciklusidő lerövidítését kivétel nélkül jogilag pontosan meghatározott feltételek beálltához kötik, miközben nem követelik meg az ellenjegyzést. E modell egyes változatai abban különböznek egymástól, hogy az alaptörvényben meghatározott esetekben biztosítanak-e az államfőnek mérlegelési lehetőséget avagy sem. A cseh alkotmány ezt teljes körűen lehetővé teszi, a szlovén kizárólag felosztatási kötelezettséget ír elő, míg a szlovák inkább az előbbi, az észt és a lengyel pedig az utóbbi megoldáshoz áll közelebb. Sajátos korlátot tartalmaz a litván alaptörvény, mely az újonnan összeülő törvényhozást feljogosítja arra, hogy háromötödös többséggel rendkívüli elnökválasztást írjon ki.⁸¹

Talán a házfelosztatási jog szabályozási módjának változásaiban mutatkozik meg leginkább az elnöki szerepkör történelmi átalakulása. Míg a kormányalakításnál, a parlamentarizmus létrejötte óta, a törvényhozás összetétele mindig korlátot jelentett az államfő számára, s hasonló volt a helyzet a kabinet elmozdítása esetén is, a ciklusidő lerövidítésével valóban kísérletet tehetett a politikai

⁸⁰ Az Észt Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 97. cikk (4) bekezdése; A Litván Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 58. cikk (2) bekezdés b) pont.

⁸¹ A Litván Köztársaság 1992. évi Alkotmánya 87. cikk (1) bekezdése.

erőviszonyok módosítására. E szándékának érvényesítésében tulajdonképpen az ellenjegyzés intézménye sem akadályozta, hiszen az elnök és a kormány a parlamenttel szemben nemegyszer azonos oldalon állt. A vizsgálatunk tárgyát képező jelenleg is hatályos alkotmányok közül azonban csak négy hatalmazza fel az államfőt arra, hogy pontosan meghatározott feltételek bekövetkezte nélkül oszlassa fel a törvényhozást, ám e körbe tartozik a félpreszidenciális francia és az eredetileg ilyen jellegű portugál szabályozás is. Mindez azt bizonyítja, hogy korunkban a köztársasági elnök nem a kormányzásban és az informális politikaalakításban juthat érdemi szerephez, hanem önálló, semleges hatalomként az államszervezet kiegyensúlyozott működésének biztosításában.

A Tanulmányok sorozat eddig megjelent kötetei:

1. SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.):
Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről
Budapest, PPKE JÁK, 2010. 424. ISBN 978-963-308-010-8
2. FRIVALDSZKY János – POKOL Béla (szerk.):
Rudolf von Jhering és jogelméletének hatása
Budapest, PPKE JÁK, 2011. 258. ISBN 978-963-9206-93-9
3. VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.):
Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője
Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011. 136. ISBN 978-963-308-019-1
4. TÓTH Tihamér – SZILÁGYI Pál (szerk.): *A versenyjog múltja és jövője.*
Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására
Budapest, PPKE JÁK, 2011. 224. ISBN 978-963-308-024-5
5. BELOVICS Ervin – TAMÁSI Erzsébet – VARGA Zoltán (szerk.):
Örökség és Büntetőjog – Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére
Budapest, PPKE JÁK, 2011. 248. ISBN 978-963-308-027-6
6. Péter KOVÁCS (ed.): *International Law – A quiet strenght le droit international,*
une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)
(angol, francia és magyar nyelvű tanulmányokkal)
Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 312. ISBN 978-963-308-047-4
7. Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ (Vgl.):
Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit (német nyelven)
Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 206. ISBN 978-963-277-314-8
8. RAFFAI Katalin (szerk.): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok a XXI. században.*
Ünnepi kötet a nyolcvanéves Bánrévy Gábor tiszteletére
Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 152. ISBN 978-963-277-315-5
9. KATONA Klára (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe*
– Hitek és tévhitek
Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 216. ISBN 978-963-277-316-2

10. SCHLETT András (szerk.): *Földindulások – sorsfordulók. Kollektivizálás, agrárvilág és vidéki változások a XX. század második felében*
Budapest, Szent István Társulat, 2012. 274. ISBN 978-963-277-353-7
11. TÓTH Tihamér (szerk.): *120 éves a Rerum novarum*
Budapest, Pázmány Press, 2012. 208. ISBN 978-963-308-068-9
12. FRIVALDSZKY János: *Jog a személyközi viszonyokban
– az olasz jogfilozófia nyomdokain*
Budapest, Pázmány Press, 2012. 418. ISBN 978-963-308-072-6
13. DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.):
Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I. kötet
Budapest, Pázmány Press, 2013. 440. ISBN 978-963-308-066-5
14. DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.):
Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II. kötet
Budapest, Pázmány Press, 2013. 506. ISBN 978-963-308-067-2
15. HARSÁGI Viktória – HORVÁTH E. Írisz – RAFFAI Katalin (szerk.):
Nemzetközi magánjog és polgári eljárásjog a megváltozott gazdasági környezetben.
Budapest, Pázmány Press, 2013. 256. ISBN 978-963-308-087-0