MONARCHIÁBÓL KÖZTÁRSASÁGBA

Monarchikus maradványok a republikánus államfők jogállásában

Szabó István*

1. Bevezetés

Az államformák tipizálása többféleképpen lehetséges. Választott témánk a 18-19. században kialakuló dichotóm felosztáshoz (monarchia – köztársaság) kötődik, amely az államfő személyén keresztül határolja el az államforma két – zárójelben említett – típusát.[1] A klasszikusnak mondható elhatárolási elvek: a) a hivatal elnyerése örökléssel vagy választással történik, b) a megbízatás élethossziglan, vagy határozott időre szól, c) az államfő felelőtlen, vagy felelősségre vonható. Ezek sem abszolút különbségek, különösen a hivatal elnyerésénél számos választási monarchiával is találkozhatunk.[2] Emellett a szakirodalomban a köztes államforma fogalma is megtalálható, amikor egy-egy állam alkotmányos rendje átmeneti állapotot mutat a monarchia és a köztársaság között.[3] Eme felfogás

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5150-731X

1 Takács Péter: Államforma. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) 2023. http://ijoten.hu/szocikk/allamforma [23]; Takács Péter: Észrevételek az államforma fogalmához. *Jog–Állam–Politika: Jog- és Politikatudományi folyóirat,* 2022/14. Különszám, 374.

2 Takács (2023a) i. m. [56]; Takács Péter: *Az államok rendszertana és tipológiája: államelméleti elemzés* Budapest, Gondolat, 2023. 419–420.

3 Takács Péter: Egy „köztes" államforma-kategória lehetőségének mérlegelése Magyarország 1920 és 1944/46 közötti korszakára vonatkozóan. In: El Beheiri Nadja – Szabó István (szerk.): *Viginti quinque annis II.: Emlékkonferencia Zlinszky* János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. tanévében. Budapest, Pázmány Press, 2020.; Péter Takács: On Stateform of Hungary between 1920 and 1944: Applicability of the Term „Monarchy without a King". *Journal on European History of Law,* 2019/2.; Takács Péter: A király nélküli királyság. *Jogtörténeti Szemle,* 2017/3.

szerint a keveredés olyan mértékűvé is válhat, amikor egy állam alkotmányos rendjét már nem tudjuk világosan a monarchia és köztársaság között besorolni. Jelen tanulmányban azonban a köztársaságokhoz sorolható államokban keresünk monarchikus maradványokat.

Köztudott, hogy Európa jelenlegi államai eredendően nem republikánus keretek között jöttek létre, hanem hosszú évszázadokig tartó monarchikus államfelépítés után vezették be a köztársaságot. Az államformaváltás sosem járt a régi államszervezet teljes felszámolásával, melynek következményeként bizonyos pontokon megmaradtak a korábbi intézmények. Azok szervezetükben, hatáskörükben ugyanúgy működnek, mint az államformaváltás előtt.

Az államfői intézmény viszont nem maradhat változatlan, hiszen a két államforma között éppen az ő jogállásuk jelenti a markáns különbséget. Azonban itt sem képzelhető el teljes szakítás. A monarchikus államfőnek számos olyan feladata van, amelyek gyakorlása nélkül a republikánus állam sem tud kiegyensúlyozottan működni. Ezen hatáskörök ellátására (pl. kinevezésekre, parlamenti választások kiírására stb.) a köztársasági elnököt is fel kell hatalmazni.

A kapcsolat azonban feltűnőbbé válik azokon a területeken, ahol az nem szükségszerű, de mégis megmarad. A monarchiákban az uralkodó személyes jogállása markánsan elkülönül a többi közjogi méltóságtól, a köztársaságokban azonban nem. A részletek vizsgálata azonban néha árnyalja ezt a generális kijelentést. Jelen tanulmányban két olyan jellegzetességet érintünk, amelyeknél a köztársasági elnök jogállása elég jelentősen eltér a végrehajtó hatalom többi felső vezetőjétől (a kormány tagjaitól). Ezek az eltérő jellegzetességek inkább a monarchikus államfővel mutatnak rokonságot. Az egyik ilyen jellegzetesség az államfőnek a többi közjogi méltóságtól eltérő, kiemelt javadalmazása. A másik vizsgált jellegzetesség pedig a felelősség korlátozása lesz. Utóbbi vitathatatlanul monarchikus jellemző, hiszen az államfő felelőssége – felelőtlensége a két államforma közötti fontos határvonal.

Az államforma már említett dichotóm felosztása a jogi formát helyezi előtérbe. Különösen az államfő felelősségénél azonban nem mellőzhetjük az államforma másik (korábban kialakult) fogalmának említését, amely a hatalomgyakorlás módja szerint tett azok között különbséget.[4] A két világháború között számos autokrata alkotmánnyal találkozunk, amelyek intézményi oldalról (a jogi formát tekintve) köztársaságok voltak, a hatalomgyakorlás módjában azon-

[4] Takács (2023b) i. m. 66., Takács (2023a) i. m. [19].

ban lényegi eltéréseket mutattak a demokratikus modelltől (a demarchiától).[5] A vezérelv érvényesülése a köztársasági elnököt szükségszerűen a többi közjogi méltóságtól eltérő státuszba helyezte. Csak egy példát említve, szinte magától értetődően nem volt felelősségre vonható,[6] amit pedig intézményi oldalról is fontos republikánus jellemzőnek tekintettünk. Vizsgálódásunk emiatt a demokratikus alkotmányokra korlátozzuk, azokban keressük, vajon a köztársasági elnökök jogállásában milyen monarchikus áthallások maradtak.

2. A köztársasági államfők javadalmazása

A monarchikus maradványok első vizsgált eleme, az államfő anyagi megbecsülése. A monarchiákban az uralkodót megilleti az udvartartás joga, amely az állam részéről kiemelt pénzügyi támogatást (anyagi megbecsülést) jelent. Bár a köztársasági elnökök udvartartással nem rendelkeznek, azonban több példát is találunk, amikor a többi közjogi méltósághoz mérten kiemelten magas tiszteletdíjat állapítottak meg számukra.

Az első vizsgált ország egy a köztársasági keretek közé illeszthető példa lesz. A weimari Németországban a birodalmi elnök tiszteletdíja évi 60.000 márka volt.[7] Összehasonlítva a birodalmi közigazgatás felső hierarchiájában kialakított illetményrendszerrel, azok – nyolc fizetési osztályba sorolva – 14.000 és 45.000 márka közötti illetményben részesültek.[8] A kormányfő (kancellár) fizetése 45.000, a miniszteréké 36.000, az államtitkároké 24.000 márka volt, s így tovább. Ebben a példában az államfő illetménye nem volt kirívóan magas. Egy mondat erejéig viszont érdemes megjegyezni, hogy a korabeli 2.000 birodalmi márkás átlagkeresethez[9] viszonyítva a tisztviselői kar általában jól fizetett volt.

---

5 „A demarchia […] *alkotmányos demokrácia*, melynek elvi alapjait két egyenrangú általános elv – a többség elve *(demokrácia)* és a jogok védelmének elve *(alkotmányosság)* – együttes érvényesítése adja." Takács (2023a) i. m. [35].

6 Az 1935-ös lengyel alkotmány szerint a köztársasági elnök csupán Isten és a történelem előtt volt felelős [2. cikkely], az 1934-es osztrák alkotmányban nincs az államfő felelősségére vonatkozó rendelkezés.

7 Heinrich Pohl: Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten. In: Gerhard Anschütz – Richard Thoma (szerk.): *Handbuch des Deutschen Staatsrecht Band I.* Thübingen, J. C. B. Mohr, 1930. 479.

8 Az 1927. december 16-i illetménytörvény. Ld. Reichsgesetzblatt I. 388–390.

9 Az átlagkereset *(Durchschnittsentgelt)* az 1924-es pénzügyi stabilizáció idején 1.233 márka volt, ami 1929-re 2.110 márkára emelkedett. https://de.wikipedia.org/wiki/Durchschnittsentgelt

A történelmi idősáv szerint vele párhuzamos Csehszlovákiában azonban az államfő tiszteletdíja már teljesen más képet mutatott. 1918 decemberében a köztársasági elnök illetményét évi 500.000 koronában állapították meg,[10] amit 1921. augusztusában 1.000.000 koronára emeltek.[11] Mellette a miniszterelnök évi 70.000, a miniszterek pedig évi 60.000. koronás illetményben részesültek.[12] A kormánytagokhoz viszonyított tizenötszörös mérték kifejezetten magas államfői juttatás volt. Emellett Masaryk elnök 1930-ban – 80. születésnapja alkalmából – egy egyedi 20.000.000 koronás juttatást is kapott,[13] ami tovább erősíti az államfő anyagi megbecsülésének extrém magas voltára tett megállapításunkat.

A francia köztársasági elnök illetménye 1909-ben évi 600.000 frank volt.[14] Itt a kormánytagokra vonatkozó adatot nem találtam, de az 1924-es pénzügyi stabilizáció utáni német fizetőeszközre átszámítva ez 488.000 birodalmi márkának felelt meg,[15] ami szintén kifejezetten magas összeg.

Végül egy hazai példát említve 1848-ban a miniszterelnök illetményét évi 20.000, a miniszterekét 12.000 forintban állapították meg,[16] ami mellett a Kossuth Lajos részére 1849 tavaszán megállapított 200.000 forintos kormányzó-elnöki tiszteletdíj[17] kiemelkedően magas volt. A miniszterelnök illetményének tízszeresét tette ki. Összegszerűségében sokkal inkább a korábban a nádor részére megállapított javadalmazáshoz igazodott, mintsem a mellette álló többi közjogi méltóságéhoz. A király helyettesítését ellátó főtisztviselő javadalmazá-

---

10 93/1918. számú törvény a Csehszlovák Köztársaság Elnökének tiszteletdíjáról. 1. § (Sbírky zákonů a nařízení státu československého. Ročník 1918. 84.).

11 290/1921. számú törvény a Csehszlovák Köztársaság Elnökének tiszteletdíjáról szóló 93/1918. számú törvény részleges módosításáról. I. cikkely 1. § (Sbírky zákonů a nařízení státu československého. Ročník 1921. 1222.).

12 94/1918. számú törvény a miniszterek tiszteletdíjáról. 1. § (Sbírky zákonů a nařízení státu československého. Ročník 1918. 84.).

13 23/1930. számú törvény a Csehszlovák Köztársaság első elnökének, T. G. Masaryknak a 80. születésnapja tiszteletére. 1. § (Sbírky zákonů a nařízení státu československého. Ročník 1930. 57.).

14 André Lebon: *Das Verfassungsrecht der Französischen Republik.* Tübingen, J. C. B Mohr, 1909. 44.

15 Az átváltási árfolyamokat ld. *Magyar Statisztikai Évkönyv 1928*. Budapest, Atheneum, 1929. 365.

16 Benedek Gábor: Illetmények a magyar közigazgatásban 1848 és 1918 között. In: Bartha Eszter – Fóris Ákos – Juhász József – Mezei Bálint – Nagy Éva Katalin – Szuda Krisztina Eszter (szerk.): *Kelet-európai sorsfordulók. Tanulmányok a 80. éves Palotás Emil tiszteletére.* Budapest, L'Harmattan, 2016. 82.

17 Beér János: *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1954. 438.

sa ugyanis József nádor regnálása idején évi 150.000 forint volt,[18] amit István nádor 1847-es hivatalba lépésekor emeletek 300.000 forintra.[19] Az államfő és a kormány viszonya kapcsán azonban hamarosan érinteni fogjuk, hogy a kormányzó-elnök státuszát markánsan elkülönítették a nádor jogállásától, s sokkal inkább egy republikánus államfőhöz igyekeztek közelíteni. Szemere Bertalanban leendő miniszterelnökben bizonytalanságot is keltett, vajon mi lesz az ő szerepe egy ilyen államfő mellett. A kormányzó-elnök illetményét azonban mégis a nádorhoz igazodva állapították meg. A kormányzó és a miniszterelnök javadalmazásban ilyen mértékű különbség a két világháború között sem volt, pedig akkor az ideiglenes államfő ténylegesen a királyt helyettesítette, így illetményét sokkal inkább lehetett volna a nádoréhoz igazítani. Összegszerűen azonban a kormányzó javadalmazása 120.000,[20] a miniszterelnöké pedig 31.680 pengő volt.[21] Persze ez egy későbbi korszak, de Csehszlovákiában a köztársasági elnök és a miniszterelnök fizetése között éppen ekkor alakítottak ki közel tizenötszörös különbséget.

Ez a fejezet főleg számsorokból állt, azt vizsgálva, vajon az államfő tiszteletdíja milyen mértékben tért el a többi közjogi méltóságétól. A német példa egy nem túl nagy különbséget mutató, a republikánus államformához igazodó rendszert mutatott, utána viszont olyan példákat láthattunk, ahol lényeges különbségek álltak elő.

3. Államfő és kormány

3.1. A végrehajtó hatalom duplikált szervezetének okai

A végrehajtó hatalom szervezetének – államfőre és kormányra történő – duplikálása a monarchikus államformához kötődik. A polgári átalakulást követően az államhatalom gyakorlóinak felelőssége általánossá vált, a monarchiákban azonban az uralkodó megőrizte régi jogállását. Szent és sérthetetlen maradt, amely magában foglalta a felelősségre vonás tilalmát is. Azért kellett maga mellé minisztereket vennie, hogy valaki vállalja a felelősséget döntéseiért.

[18] Kacziány Géza: *István nádor szerepe a szabadságharcban és világtörténelmi jelentősége.* Budapest, Makkay Zoltán Könyvkiadó Vállalat, 1933. 13.

[19] Uo. 16.

[20] *A Magyar Állam költségvetése az 1928/29. számadási évre.* Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1928. 2.

[21] Uo. 67.

Köztudott, hogy a miniszteri ellenjegyzés ezt a felelősségvállalást szolgálta. A kormány tehát eredendően a végrehajtó hatalomnak nem a gyakorlására, hanem annak kontrollálására jött létre.

Mindezt a miniszterek felelősségi rendszere is jól közvetítette. A 19. századi monarchikus alkotmányok politikai felelősséggel még nem számoltak, a miniszteri felelősség annak jogi oldalára korlátozódott. A végrehajtó hatalmat az uralkodó gyakorolta, a miniszterek azért álltak mellette, hogy a törvénysértő uralkodói intézkedéseket kiszűrjék. A magyar alkotmányfejlődést vizsgálva ezt az állapotot az áprilisi törvényekben is megtaláljuk. Az 1848. évi III. törvénycikkben még nem szerepel a bizalmatlansági indítvány lehetősége, a miniszterek csak a törvényben felsorolt cselekmények elkövetése esetében voltak felelősségre vonhatók.[22] Azt is világosan lefektették, hogy a felelős minisztérium arra szolgál, hogy a király rajta keresztül gyakorolja a végrehajtó hatalmat.[23] Az uralkodó volt a végrehajtó hatalom birtokosa, a minisztérium azt csupán kontrollálta.

Ebben az alkotmányos konstrukcióban az államfői felelősség megjelenésével a duplikált szervezet feleslegessé válik. Ez a helyzet pedig Magyarországon már 1849 tavaszán előállt, az április 14-én elfogadott Függetlenségi Nyilatkozat szerint ugyanis a kormányzó-elnök maga is felelősséggel tartozott. A Nyilatkozat azonban a miniszteri felelősséget is változatan formában fenntartotta.[24] Az országgyűlés tehát megőrizte a duplikált szervezetet úgy, hogy az azt szükségessé tevő okot megszüntette. Így nem csodálkozhatunk, amikor Szemere Bertalan egy Kossuthoz intézett levelében némi értetlenségének adott hangot. Mi értelme a kettőzött felelősségnek? Kell ilyenkor miniszteri ellenjegyzés? Amennyiben fennmarad az áprilisi törvények által kialakított konstrukció, vagyis a kormányzó a király, vagy az őt helyettesítő nádor szerepét veszi át, akkor világos a kormányzó és a miniszter szerepe. Viszont, ha a kormányzó a királytól (a nádortól) eltérő státuszt kap, írja Szemere, az egész rendszer átláthatatlanná válik.[25] A leendő miniszterelnök tehát csak a monarchikus államforma

[22] 1848. évi III. törvénycikk 32–36. §§.

[23] „Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják, s bármelly rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Buda-Pesten székelő ministerek egyike által is aláíratnak.” 1848. évi III. törvénycikk 3. §.

[24] „[…] az országot […] a nemzetgyűlés […] közmegegyezésével kinevezett kormányzó elnök Kossuth Lajos fogja a maga mellé veendő miniszterekkel úgy saját magának, mint az általa nevezendő miniszteretnek személyes felelősségük és számadási kötelezettségük mellett kormányozni.” Függetlenségi Nyilatkozat 4. pont (1) bekezdés.

[25] A Szemere levél forrása: Beér i. m. 89.

(az államfői felelőtlenség) keretei között tudta értelmezni az államfő – kormány szervezeti duplikálást, ha az államfő felelős, akkor nem. A nádor jogállása kapcsán még érdemes megjegyezni, hogy az április törvények értelmében az uralkodói sérthetetlenség (s így a felelőtlenség) az akkor hivatalban lévő nádorra is kiterjedt.[26]

A köztársasági államformára történő áttérésnél így joggal vetődött fel a kérdés, vajon szükséges-e a végrehajtó hatalom szerveinek a monarchiákban kialakult megosztása. „A köztársasági államformából adódik, hogy az államfő nem dinasztikus úton nyeri el tisztségét, hanem a nép általi közvetett vagy közvetlen választással, ezért tisztségéből – akár idő előtt is – elmozdíthatónak kell lennie."[27] A köztársasági elnök tehát felelősségre vonható, így nem szükséges mellé minisztereket állítani, akik az ellenjegyzéssel döntéseiért vállalják a felelősséget. A korai republikánus alkotmányok (például az Egyesült Államok), nem is számoltak a végrehajtó hatalom szervezetének európai modell szerinti megosztásával. Ebben a konstellációban a miniszterek kizárólag az elnöknek vannak alárendelve, feladatuk az ő segítése, és nem valamiféle parlamenti kontroll közvetítése. Ebből eredően az államfő és a kormány szervezetileg nem is különül el egymástól.

Köztudott azonban, hogy Európában a 20. század elejére a kormány jogállásában is változások zajlottak le, megjelent a miniszterek politikai felelőssége. Ennek nyomai a báró Fejérváry Géza miniszterelnök ellen a képviselőház 1905. június 21-i ülésén benyújtott bizalmatlansági indítvánnyal hazánkban is megjelentek. A Kossuth Ferenc által megszövegezett határozati javaslatban a parlamentáris kormányformára történő utalás, s kifejezetten a bizalom hiánya is szerepelt.[28] Fejérváry Géza pedig az országgyűlés üléseinek elnapolásával próbálta elhárítani a veszélyt,[29] a bizalmatlansági indítvány előterjesztésére vonatkozó jogot nem vitatta. A 20. század elejére a hazai közjogi szakirodalomban is egy-

[26] 1848. évi III. törvénycikk 2. §.

[27] Petrétei József: A köztársasági elnök felelősségéről. In Csink Lóránt – Szabó István: *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 75.

[28] „Határozati javaslat. A képviselőház hódoló tisztelettel tudomásul veszi Ö Felsége kéziratát és kihirdetés czéljából a főrendiházhoz való átküldést elrendeli. Minthogy azonban a Fejérváry-kormánynak a miniszterelnökhöz intézett és általa ellenjegyzett királyi kéziratban megállapított jellege nem felel meg a parlamentáris kormányforma követelményeinek, a képviselőház a Fejérvári-kormány iránt bizalmatlansággal viseltetik." KN-1905-I-466.

[29] Fejérváry Géza még a bizalmatlansági indítvány előterjesztése előtt egy levelet nyújtott át a képviselőház elnökének, amely az országgyűlés elnapolásáról szóló királyi leiratot tartalmazta. .KN-1905-I-463.

értelműen elismertté vált a miniszterek politikai felelőssége.[30] Németországban – nem kis küzdelem árán – 1918 októberének végén, a császárság végnapjaiban rögzítették az alkotmányban a birodalmi kancellár parlamentáris felelősségét.[31] A Weimarban összeülő – a republikánus alkotmányt kidolgozó – nemzetgyűlés ezt a nehezen kivívott jogot semmiképpen sem akarta feladni. A népképviseleti kamara bizalmán alapuló kormányzás azonban csak a miniszterek politikai felelősségén keresztül volt valósítható. Így a bizalmatlansági indítvány intézményét az 1919-es német alkotmányban,[32] és más első világháború utáni republikánus alkotmányokban is rögzítették.[33]

Ez viszont azt is jelentette, hogy a republikánus államszervezetre a 18. század végén kialakított amerikai megoldás nem volt járható út. A parlamentáris modell csak a duplikált szervezet fenntartásával, vagy ha ilyet semmiképpen sem akartak, az államfői tisztség megszüntetésével volt megvalósítható. Utóbbi azonban nem vált jellemzővé, bár példákat találunk rá. Németországban 1918 előtt minden tagállamnak volt saját uralkodója, s mellettük természetesen kormány is működött. A republikánus államforma bevezetésekor azonban a köztársasági elnök tisztségét sehol sem állították fel, a végrehajtó hatalom birtokosa mindenhol egyedül a kormány lett. Hans Kelsen 1927-ben megjelent „Anschluss" koncepciójában azonban arról ír, hogy Ausztriának a Német Birodalomhoz történő esetleges csatlakozása esetén az addigi osztrák szövetségi elnök tisztségét nem kell megszüntetni, mert az tagállami államfőként tovább működhet.[34] Kelsen meglátása szerint a német tagállamoknak lehetne államfőjük, az intézmény 1918 utáni megszüntetése csupán egy alkotmányozói döntés volt.

A végrehajtó hatalom duplikált szervezetéről folyó okfejtés lezárásaként megállapíthatjuk, hogy az a monarchikus államformából örökölt államszervezeti elem. Azonban a monarchikus államok kormányzati rendszerének változásával (a parlamentarizmus erősödésével) az osztott modell a köztársaságokban is életszerűvé vált. A német tagállamokban az államfői intézmény megszüntetésére is találtunk példákat, azonban ez a megoldás marginális maradt.

---

30 Nagy Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog).* Budapest, Atheneum, 1901. 321.; Ferdinandy Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve.* Budapest, Franklin Társulat, 1911. 391–392.

31 „A birodalmi kancellárnak hivatalviseléséhez a birodalmi gyűlés bizalmát kell bírnia." A birodalmi alkotmány módosításáról szóló 1918. október 28-i törvény. 2. pont. Ld. Reichsgesetzblatt 1918. 1274–1275.

32 A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 54. cikkely.

33 A Csehszlovák Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 75–78. §§; a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 58. cikkely; Ausztria 1920. évi Alkotmánya 74. cikkely.

34 Hans Kelsen: Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht,* Band VI. (1927) 341.

3.2. Az ellenjegyzés szerepe

Mint visszaemlékezhetünk, a szabadságharc miniszterelnöke feltette a kérdést, vajon mi lesz a szerepe az ellenjegyzésnek, ha az államfő is felelősségre vonható? Szemere felvetése 1849-ben teljesen érthető volt, hiszen az államfő felelősségének megjelenésével az ellenjegyzés eredeti funkciója (a felelőtlen uralkodó mellett a felelősség vállalása) okafogyottá vált. Akkoriban pedig még ez az alkotmányos modell érvényesült.

A miniszterek politikai felelősségének megjelenésével azonban a kormánynak az államfőhöz történő kötődése meggyengült. A miniszterek már nem csupán az államfői akarat jogi kontrollját látták el, hanem a népképviseleti kamara elvárásait teljesítve, az államfőtől függetlenedő kormányzati politikát alakítottak ki. A korábban említett 1919-es német alkotmány köztudottan államfő centrikus volt, azonban az alkotmány az általános politikai irányvonal meghatározását itt is a birodalmi kancellár kezébe tette, aki ezért viselte a felelősséget a birodalmi gyűlés előtt.[35] Bármennyire is súlyponti szerepet biztosítottak az államfőnek, a népképviselet által kontrollált kormányzásról nem mondtak le. A kormányzati politikára a birodalmi gyűlésnek itt is nagyobb befolyása volt, mint az államfőnek. Ebben a konstellációban az ellenjegyzés központi funkciója már nem a felelősségvállalás, hanem a végrehajtó hatalom működésének összehangolása volt.[36] A miniszterek a kormányzati politikát a népképviseleti kamara által megkívánt irányvonal szerint alakítják, az államfő pedig ne tudjon ezzel ellentétes döntéseket hozni. A funkcióváltás így a köztársaságokban is életszerűvé tette az ellenjegyzés intézményének megőrzését.

Az ellenjegyzést azonban bizonyos mértékig mégis monarchikus maradványnak tekintették.[37] A parlamentáris kormányzat megjelenése az előző bekezdésben említett funkciót a monarchikus államokban is megjelenítette, azonban az uralkodó továbbra is felelőtlen maradt, így az ellenjegyzett intézkedésekért történő kizárólagos felelősségvállalás sem szűnt meg. Vajon ebből történt valamilyen áthatás a republikánus alkotmányokra is?

Mivel a miniszter minden hivatali ténykedéséért felelős, ezért értelemszerűen az államfői intézkedések ellenjegyzéséért is – az államformától függetlenül –

---

35 „A kormányzati politika irányelveit a birodalmi kancellár határozza meg, amiért viseli a felelősséget a birodalmi gyűlés előtt" Ld. a Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 56. cikkely.

36 Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 126–131.

37 Gerhard Anschütz: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 14. Auflage) Berlin, Stilke, 1933. 305.

bármikor felelősségre lehet őket vonni. A republikánus alkotmányok többsége így az ellenjegyzési kötelezettség mellett felelősségi kérdéseket általában nem érintett, enélkül is természetesnek vették a miniszteretnek az ellenjegyzett államfői intézkedésekért történő felelősségvállalását.[38] Ebben az esetben az államfő és az ellenjegyző miniszter között közös (együttes) felelősség keletkezett.[39] Mivel a politikai felelősség alkalmazását (a bizalom megvonását) indokolni sem kellett, ennek érvényesítése nem is lehetett kétséges, az együttes felelősség a jogi oldalnál bírt jelentőséggel. Egy törvénysértő elnöki intézkedésért az államfő és az intézkedést ellejegyző miniszter egyaránt felelősségre volt vonható. S egy gondolat erejéig Kossuthra visszatérve, ő is az osztott felelősség mellett foglalt állást. Álláspontja szerint az ellenjegyzéssel az államfő nem mentesülhet a felelősség alól: „Elvem az, hogy minden rendeletért felelős, aki aláírta".[40]

Találkozunk azonban olyan republikánus alkotmányokkal is, ahol az ellenjegyzésnél külön rendelkeztek az ellenjegyző miniszter felelősségvállalásáról. Említhetjük az 1919-es német,[41] vagy az 1921-es lengyel[42] alkotmányt. Vajon ez csak egy felesleges ismétlés? Láthattuk, a miniszter felelősségvállalása külön rendelkezés nélkül is létezik. Emiatt a felelősségvállalás külön említését úgy is értelmezhetjük, hogy az nem a felelősség párhuzamos vállalását, hanem annak átvállalását, vagyis az államfő felelősség alóli mentesítését jelenti. Ez jellegzetes monarchikus maradvány lenne, hiszen az államfő mentesülése és a miniszter kizárólagos felelősségvállalása az ellenjegyzés alapfunkciójához térne vissza, amit anno a monarchikus államforma miatt vezettek be. A korabeli német szakirodalmat olvasva találunk olyan véleményt, amely említést tesz az államfőnek a

[38] A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánylevele 68. §. Az ellenjegyzéssel történő felelősségétvállalásról ld. Franz Adler: Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922 bis 1928. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart,* Band 17. Tübingen, J. C. B Mohr, 1929. 261.; Ausztria 1920. évi Alkotmánya 62. cikkely (2) bekezdés; Ludwig Adamovich: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes).* Wien, Österr. Staatsdruckerei, 1927. 196.

[39] Robert Walter: Österreichisches *Bundesverfassungsrecht.* Wien, Manzsche, 1972. 467.

[40] Spira György: *Kossuth és alkotmányterve.* Debrecen, Csokonai, 198. 67.

[41] „A birodalmi elnök minden rendelkezésének és intézkedésének érvényességéhez, beleértve a hadsereg területét is, a birodalmi kancellár vagy az illetékes birodalmi miniszter ellenjegyzése szükséges. Az ellenjegyzéssel a felelősséget (át)vállalják." Ld. a Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 50. cikkely.

[42] „A köztársasági elnök minden kormányzati cselekményének érvényességéhez a miniszertanács elnökének és az illetékes miniszternek az aláírása szükséges, amely aláírással a felelősséget (át)vállalják." Ld. a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 44. cikkely (3) bekezdés.

miniszteri ellenjegyzés következményeként történő felelősség alóli mentesülésére,[43] de itt is jellemzőbb a párhuzamos (együttes) felelősség elfogadása.[44]

Az 1920-as csehszlovák alkotmány azonban a köztársasági elnököt tételesen mentesítette a hivatali cselekményeiért viselt felelősség alól, s azt kizárólag a kormányra terhelte.[45] Itt ismét a jogi felelősség kerül középpontba. Amennyiben a miniszterelnök, vagy egy miniszter az alkotmányt, illetőleg valamelyik törvényt szándékosan, vagy súlyos gondatlansággal megsértette, tettéért büntetőjogi felelősséggel tartozott.[46] Ilyen alkotmány, vagy törvénysértő intézkedést a miniszter hozhatott saját hatáskörben is, de ha az ellenjegyzett elnöki intézkedés merítette azt ki, azért is kizárólag az ellenjegyző minisztert terhelte a felelősség. Ez az alkotmányos helyzet kétségtelenül monarchikus jellegzetességet mutat, hiszen az ellenjegyzéssel ugyanolyan kizárólagos felelősségvállalás történt, mint egy uralkodó mellett álló miniszternél.

3.3. Az államfő felelőssége

Az előző pontban az államfő ellenjegyzésből eredő felelősség alóli mentesülését vizsgáltuk. Kiindulópontunk az volt, hogy a republikánus államfő személyében nem lehet felelőtlen, de ha intézkedéseinek érvényessége miniszteri ellenjegyzéshez van kötve, a miniszter ezzel átvállalhatja tőle a felelősséget. Nem osztott felelősség lesz, hanem az csak a minisztert terheli. A felelősség alól ily módon történő mentesülést is értékelhetjük monarchikus nyomként.

Kérdés azonban, hogy a republikánus államfő felelőssége általában milyen mértékű. Megegyezik a miniszterei felelősség mértékével, vagy annál korlátozottabb? A politikai felelősség a republikánus államfőnél sem elvárt, a jogi felelősség korlátozott volta azonban ismételten értékelhető monarchikus irányba történő eltolódásnak. Az 1919-es német alkotmány az államfő és a miniszterek jogi felelősségét – egymással összekapcsolva – egy cikkelyen belül szabályozta, így az teljes egészében megegyezett. A birodalmi elnök és a birodalmi kormány tagjai

[43] Anschütz i. m. 305–306.

[44] Ernst Rudolf Huber: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VI.* Stuttgart–Berlin–Köln, Kohlhammer, 1981. 318–319.

[45] „Az elnök hivatali tevékenységéért nem vonható felelősségre. Az elnöknek a hivatalával összefüggő intézkedéseiért a kormány viseli a felelősséget." Ld. a Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 66. §; Heinrich Rauchberg: *Bürgerkunde der Tschechoslowakischen Republik*. Reichenberg, Gebrüder Stiepel, 1925. 96.

[46] A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 79. §.

egyaránt az alkotmány, vagy bármely törvény megsértése esetén – a birodalmi gyűlés által – vád alá voltak helyezhetők.[47] Az 1920-as osztrák alkotmányban a szövetségi elnök némileg szűkebb felelősséggel bírt, mivel csak alkotmánysértés esetén volt vád alá helyezhető.[48] A III. Francia Köztársaságban az államfő felelősségre vonását csak hazaárulás esetén tették lehetővé.[49] Ennek értelmezésről aztán hosszas viták is keletkeztek, mert a hazaárulás pontos fogalmát sem az alkotmányban sem törvényben nem határozták meg.[50] A francia mintát követő 1920-as csehszlovák alkotmány ugyanúgy a hazaárulásra korlátozta a köztársasági elnök felelősségét.[51] A külön törvényben történő értelmezés itt sem történt meg, így a hazaárulás pontos jelentése feletti bizonytalanság is hasonló volt.[52]

A csehszlovák alkotmány kapcsán azonban még vissza kell térnünk az előző pontban tett megjegyzésünkre. A miniszteri ellenjegyzéssel történőnő felelősségvállalásánál általában osztott felelősség keletkezett, s az első világháború utáni német szakirodalomban találtunk halvány nyomokat a felelősség átvállalására. Az 1920-as csehszlovák alkotmány azonban – hivatali működésével összefüggésben – kifejezetten kimondta az államfő felelősség alóli mentesülését. Az kizárólag a kormány ellenjegyzést adó tagját terhelte. Így hazaáruláért is legfeljebb akkor volt felelősségre vonható, ha ahhoz nem kapcsolódott miniszteri ellenjegyzés.

Összességében megállapíthatjuk, hogy több olyan republikánus alkotmányt is találunk, ahol az államfő jogi felelőssége nem terjed ki minden jogsértésre.

4. Összefoglalás

A tanulmányban olyan republikánus alkotmányokat vizsgáltunk, ahol az államfő jogállásában a korábbi monarchikus államformához kötődő elemek is maradtak. Ennek okait az adott történelmi szituációban kell keresnünk, a republikánus törekvéseket ugyanis gyakorta nem állambölcseleti okok (az államkormányzat legelőnyösebb formájának keresése) ihlette. Például egy többnemzetiségű monarchikus birodalomban a nemzeti függetlenség elnyerését szolgálták. Csupán

47 A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 59. cikkely.

48 Ausztria 1920. évi Alkotmánya 142. cikkely (2) bekezdés a. pont.

49 A francia államszervezetről szóló 1875. évi február 25-i törvény 6. § (2) bekezdése.

50 Hazafi Áron: A köztársasági elnök felelőssége a III. Francia Köztársaságban. In: Csink Lóránt – Szabó István: *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 30–33.

51 Csehszlovákia 1920. évi Alkotmánya 67. § (1) bekezdés.

52 Rauchberg i. m. 96.

a 20. század két példáját említve, vajon az ír függetlenségéért küzdő szervezetet miért Ír Köztársasági Hadseregnek hívták, lehetett volna felszabadítási hadsereg is, mint ahogy Koszovóban nevezték azt (Koszovói Felszabadítási Hadsereg). A köztársaság ugyanis garancia a monarchikus birodalomból történő kiválására. Ez a motiváció Csehszlovákia 1918 utáni létrejötténél, de Kossuth republikánus érzéseinél is megtalálható.

A köztársaság kikiáltása a cseh nemzeti törekvésekben a függetlenség garanciája volt. Republikánus keretek között nem merülhetett fel az egykori Osztrák-Magyar Monarchia helyreállításának gondolata. A függetlenség elnyerésében komoly szerepet játszó, már korábban is említett Tomáš Garrigue Masaryk irányába azonban olyan tisztelettel adóztak, hogy kis túlzással királyuknak is el tudták volna fogadni. Ez a tény a köztársasági elnök intézményére is hatással volt. Az ország köztársaság lett, élére republikánus államfő került, azonban jogállásba monarchikus elemek is bekerültek.

A repbulikánus államforma és a nemzeti függetlenség kapcsolata Kossuth gondolatvilágából is levezethető. Ez leginkább az egykori kormányzó-elnök alkotmányos tradíciókhoz történő kötődésével bizonyítható. Kossuth síkra szállt a kötött mandátum mellett,[53] s ragaszkodott a tradicionális intézménynevekhez. A szabadságharc után készített alkotmánytervezetében például az államfőt a republikánus alkotmányban is kormányzónak nevezte volna, helyettesét pedig nádornak.[54] Az emocionális republikánusokat viszont a tradíciókkal történő szakítás jellemzi. Napjainkból jól ismerjük a „nem egyeztethető össze a köztársasági államformával" kijelentést, amellyel a tradicionális elnevezéseket is visszautasítják. Így Kossuth, bár lehet a most használt kifejezés kissé pejoratív, aminek semmiképpen sem szeretném szánni, de inkább „utilitarista" republikánus volt.

Franciaországban a második császárság 1870-es bukása után a monarchista és a republikánus táborok közötti erőegyensúly eredménye lehetett a monarchikus elemek megmaradása. A jövendő államformáról évekig húzódó vita zajlott, ahol a köztársaság hívei nem alkottak meghatározó többséget. Az új alkotmányos berendezkedés lefektetése sem véletlenül tartott 1875-ig. Így nem okozhat különösebb meglepetést, hogy a monarchikus áthallásokkal bíró republikánus államfők jegyzékébe a III. Francia Köztársaság államelnöki tisztsége is felvételre került. Franciaország köztársaság lett, de az államfői intézményébe bekerültek monarchikus elemek.

---

[53] Stipta István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Balogh Judit (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója.* Debrecen, DE-ÁJK, 2004. 128–129.

[54] Spira i. m. 67.