

AZ ÁLLAMTANÁCS FOGALOM JELENTÉSEI AZ ALKOTMÁNYOKBAN

SÁNDOR ISTVÁN ZOLTÁN
doktorandusz (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

Maga a szó, *államtanács*, nagyon szép, hangzatos kifejezés, mikor azonban a mögötte húzódó jelentést vagy jelentéseket kutatjuk, meglepően különböző eredményekre juthatunk. Sajátos módon ugyanis nem minden ország használja ugyanazt a szót ugyanabban az értelemben, így a kifejezés különböző helyen eltérő jelentést tarthat. Jelen dolgozatban magától értetődően nem az képezi a vita tárgyát, hogy mi az *állam* kifejezés tartalma, és mi a jelentése a *tanács* szónak. Sokkal inkább azt kívánja bemutatni, hogy milyen különbség van az egyes államok jogi terminológiái között,¹ nem szem elől tévesztve azt a ténytet, hogy az egyes országok alkotmányainak idegen nyelvű fordításának a vizsgálata óhatatlanul magában hordozza a fordítók esetleges tévedését, vagy a fordítás nyelvezetének sajátos társadalmi-kulturális beágyazottságát.

A legtöbb nyelvben található valamilyen kifejezés, melyet magyarra *államtanácsként* fordítunk, a franciában a Conseil d'Etat, spanyolban a Consejo de Estado, portugálban a Conselho de Estado, vagy a hollandban a Raad van State. A nehézségek a témakör magyar szemszögből történő vizsgálata során elsődlegesen nem a szavak magyar nyelvre történő átültetésekor jelentkeznek, hanem olyan esetekben, amikor egy nyelv akár többféle módon is kifejezi ugyanazt, vagy egy igen hasonló tartalmat.

Ha fellapozunk egy angol jogi szótárt, akkor az államtanácsnak az alábbi megfelelőit találhatjuk benne: Council of State, State Council vagy pedig Privy Council. Az első két kifejezés véleményem szerint nem igényel magyarázatot, hiszen ugyanarról van szó az *államtanács* és az *államnak a tanácsa* fogalom esetén. A harmadik kifejezés Privy Council mögött ugyanakkor az alábbi jelentések állnak: titkos tanács, koronatanács, *államtanács*.² A *Privy Council* elnevezés természetesen Angliából származik, ott alapították az első ilyen nevű tanácsot. Az uralkodó tanácsadó testületéről van szó, mely a kabinetminiszterekből és a király által választott egyéb személyekből állt. Ezen testületnek 1833-tól létezett egy ún. Jogi Bizottsága (Judicial Committee), melynek feladata a tengerészettel és az egyházzal kapcsolatos fellebbezések elbírálása volt. Utóbbi esetben kötelező volt az egyháziak részvétele is. A bizottságnak volt

¹ Az európai alkotmányok vizsgálata során felhasználtam a *Nemzeti alkotmányok az Európai unióban* című gyűjteményt (szerk. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ–BADÓ ATTILA, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi- és Üzleti Kiadó Kft., 2005.), míg a többi alkotmány ide vonatkozó szakaszait magam fordítottam.

² Vö.: MÓRA IMRE: *Angol-magyar jogi szótár*. Budapest: ADECOM Kommunikációs Szolgáltató Rt., 1995³. Privy Council szócikk.

egy harmadik feladatköre is, ez pedig a Commonwealthről érkező fellebbezések megvizsgálása. A döntéseknek nem volt precedens-jellege, ereje, ugyanakkor a testület tekintélye miatt mégis jelentősek voltak.³

Napjainkban a Privy Council intézményével főleg a volt angol gyarmatokon, illetve a Commonwealth tagjainál találkozhatunk.

Vizsgálódásaim során kérdésként merült fel, hogyan közelítsek a szövetségi államokhoz? Ausztriában, Németországban nincs államtanács, létezik viszont Bundesrat, azaz *Szövetségi Tanács*, ami jelen esetben a parlament második kamarájának elnevezése. Hasonló a helyzet Oroszország esetében is.

Nos, az ilyen országok esetében nem foglalkoztam a szövetségi tanácsok elhelyezésével a palettán, részben mivel nem a szó szoros értelmében vett államtanácsról beszélünk, részben pedig azért, mivel önmagában az, hogy egy állam szövetségi formában létezik, nem zárja ki, hogy államtanácsa (is) legyen. Szudán alkotmánya kimondja, hogy szövetségi állam, mégis van államtanácsa.⁴ Hasonló a helyzet Indiában is.

Kérdésként vetődött fel az is, hogy mi legyen azon államokkal, ahol a más helyeken államtanács néven megjelenő szerveket Council of Republicnak, vagyis *köztársaság tanácsának* nevezik, mint például Angolában, Brazíliában vagy Nígerben. Ilyen elnevezést tartalmaz Fehéroroszország vagy Grúzia alkotmányának angol nyelvű fordítása is. Az államtanács és a köztársaság tanácsa között a funkciók változatoságát tekintve lényegi különbséget nem tapasztalhatunk, mégis jelen esetben leginkább a szűk értelemben vett államtanácsok jellegzetességeiről szólnék.

Nem foglalkoztam az ország nevével ellátott tanácsokkal sem (például Honduras Tanáccsal), vagy az ország egy részéről elnevezett tanácsokkal, mint például a fidsziszigeteki Rotuma tanács, vagy az antigua és barbudai Barbuda tanács. (Ezek főként az önkormányzat és az autonómia szervei.)

II. Főleg mely területeken található meg az alkotmányokban az államtanács kifejezés?

Az általam megvizsgált alkotmányok közül⁵ harmincnyolcban találtam *Council of State-típusú* államtanácsot, négyben *Privy Councilt*, míg a többi, közel 110–120 alkotmányból hiányzott az erre való utalás (ami természetesen nem zárja ki, hogy törvényi vagy egyéb jogszabályi szinten ne létezne ilyen fogalom). Az államtanács tehát létező intézmény az országok kb. 22–23 százalékának alaptörvényében.

Dél-Amerikában egy országot találtam, ahol létezik ilyen elnevezés az alkotmányban; Kolumbiában, míg Közép- és Észak-Amerika vizsgálata során szintén egy

³ BRYAN A. GARNER (Editor in Chief): *Black's Law Dictionary*. West, 2004⁸. 863.

⁴ Vö.: A Szudáni Köztársaság Alkotmánya 2. § és 64. §

⁵ Jelen dolgozatban részben technikai, részben nyelvi okokból nem állt módomban a világ összes alkotmányának megvizsgálása. Emellett nem minden alkotmány volt elérhető teljes terjedelmében, illetve több alkotmány csak eredeti nyelvén volt olvasható, mely szintén gátolta teljesebb vizsgálódási kört. Bizonyos államoknak nincs chartális alkotmánya (pl. Egyesült Királyság, Izrael, Kanada vagy Új-Zéland), így az ő esetükben sem tudtam kutatni. Ennek ellenére részben vagy egészben közel 175 országot vizsgáltam meg.

állam, Kuba alkotmánya rendelkezik államtanácsról. A többi kontinens sokkal érintettebb ilyen tekintetben; Afrikában például Algériában, Burkina Fasóban, Bissau Guineában, Madagaszkáron, Ruandában, Szenegálban, Óceánia országai közül például Kiribatiban és Tongán, Ázsiában példaként említve Kínában, Kuvaitban, Thaiföldön, míg Európában például Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Norvégiában – vagy a kisebbek közül – Izlandon vagy Monacóban van ilyen intézmény. Jellemzően olyan országokban érdemes Council of State után kutatni, ahol királyság van, vagy korábban volt, mint például Norvégiában, Luxemburgban, Spanyolországban vagy Tongában, igaz az államforma önmagában nem garancia arra, hogy megtaláljuk ezt a testületet.

A vizsgált alkotmányok között csupán egyetlen országot találtam, ahol két államtanács is létezik: Indiában. Ott ugyanis létezik egy Council of States elnevezésű tanács és egy ún. Privy Council is.

Fontos megjegyezni, hogy léteznek olyan országok, ahol korábban volt államtanács, de most már nincs, ilyen az Orosz Föderáció, melynek 1906-os alkotmányában még létezett ilyen intézmény, hasonlóan a panamai alaptörvényhez. Nauru és Nyugat-Szamoá alkotmánya ugyan tartalmazza az államtanács kifejezést, de csupán az átmeneti rendelkezések között, ott ugyanis az első választásokig állt, vagy állhatott fenn egy ilyen testület.

III. Milyen módon szólnak az alkotmányok az államtanácsról?

Ha a terjedelmet nézzük, az izlandi, a kuvaiti vagy a luxemburgi alaptörvényben csupán pár sor rendelkezik az államtanácsról. Az izlandi alkotmány 16. §-a szerint például: Az Államtanács a köztársasági elnökből és a miniszterelnökből áll, elnöke a köztársasági elnök. Jogszabályokat és fontos kormányzati kérdéseket terjesztenek az elnök elé.⁶

A legtöbb alkotmány csupán a legalapvetőbb információkat nyújtja az államtanácsról; mi az államtanács, mik a fő feladatai, esetleg kik a tagjai, valamint utalást tesz arra, hogy minden más lényeges kérdést egyéb jogszabály szabályoz.

Ugyanakkor igen részletes szabályozást találhatunk például az indiai alkotmányban, a ghánai alaptörvényben, vagy a norvég alkotmányban. Ezen skandináv ország alaptörvénye nem túl tág, mindazonáltal a jogintézmény központi szerepe miatt szinte ez egész normaszöveget áthatja az államtanácshoz való kapcsolat.

A technikai megoldásokat tovább vizsgálva azt láthatjuk, hogy azon alkotmányokban, melyek tartalmazzák az államtanács intézményét, ez önálló fejezetben vagy alfejezetben jelenik meg. Természetesen nagyon ritka, hogy egy ilyen fejezetbe sűrítik az összes erre vonatkozó szabályt, így legtöbbször az alaptörvény egyéb rendelkezései között is találunk ehhez kapcsolódó normát. Leginkább a kormányról, a köztársasági elnökről, vagy pedig a parlamentről szóló fejezetben belüli nagyobb szerkezeti egység az államtanács. Mint korábban a naurui vagy nyugat-szamoai megoldás kapcsán említettem, az átmeneti vagy záró rendelkezések között csak elvétve fordul elő.

⁶ Ford. tőlem.

IV. Az államtanács funkciói

Egyértelműen megállapíthatjuk, hogy jóformán nincs két olyan alkotmány, mely ugyanúgy szabályozná az államtanácsot, ami érthető is, hiszen két elérő kultúra és eltérő társadalmi-politikai berendezkedés kevés esetben vezet azonos eredményre.

Ahány ország, annyi megoldás lehet, mégis adódnak főbb funkciók, bizonyos jellemzők, melyek alapján csoportosítani lehet a jogintézmény főbb feladatait. A leggyakoribb esetekben ez közigazgatási felsőbbbíróságot, jogi tanácsadó szervet, véleménynyilvánító és konzultatív fórumot, parlamenti kamarát vagy kormányt jelent, vagy akár egy országon belül egyszerre több mindent is. Az alábbiakban néhány példát adnék a korábban felsorolt főbb funkciók megjelenésére, majd szólnék pár szót néhány érdekes feladatról is.

1. Viszonylag könnyű megvizsgálnunk az államtanácsot *Belgiumban*. Az alkotmány 160. §-a így szól: Belgium egész területén egy Államtanács van, melynek összetételét és működését törvény szabályozza. Az Államtanács, mint közigazgatási jogszolgáltató szerv határozatokkal ítélkezik, és a törvény által meghatározott esetekben véleményt ad. 161. §: Más közigazgatási jogszolgáltató szervet csak törvény által lehet felállítani.⁷ Ehhez hasonlóan közigazgatási bíróság az államtanács *Algériában* is, amellett, hogy ott az alkotmány 152. §-a alapján a jogtudomány egységesítéséért is felel ezen a területen.

Kuvaitban az Államtanács közigazgatási bíróság, jogi tanácsadó szerv, és emellett törvénytervezeteket és rendeleteket is megvitat.⁸

Franciaországban a Conseil d'Etat-nak közigazgatási felsőbbbírósági szerepe is van azon kívül, hogy a kormány konzultatív fóruma. Ezen túl Új-Kaledóniát illetően bizonyos népszavazással kapcsolatos funkciói is vannak.⁹

Szintén érdekes a *tunéziai* megoldás, ott az alkotmány 69. §-a szerint az Államtanácsnak két fő funkciója van: közigazgatási bíróság és pénzügyi bíróság is.

Madagaszkáron hasonló a helyzet, de ott mindezt az ún. Adminisztratív és Pénzügyi Alkotmánybíróság részeként teszi.¹⁰ Ezen hivatalnak három része van: Alkotmánybíróság, Államtanács és Számvevőszék. Az Államtanács közigazgatási határozatokat semmisíthet meg, és közhivatalok tanácsadó szerve.

Kolumbiában az államtanács közigazgatási bíróság, konzultatív szerv, de fordulhat az alkotmánybírósághoz is.

2. Az előbbieken is láttuk, hogy az államtanács sokszor konzultatív-tanácsadó fórum (is). *Madagaszkáron* a közhivatalok, *Hollandiában* a kormány vagy a király, *Bruneiben* a szultán, *Barbadoson* a kormányzó, míg például *Dél-Koreában*, *Kelet-Timorban*, *Nigériában* vagy *Portugáliában* a köztársasági elnök tanácsadó szerve.

⁷ Ld. TRÓCSÁNYI–BADÓ i. m. 141.

⁸ Kuvait Alkotmánya 171. §

⁹ A Francia Köztársaság Alkotmánya 76. §

¹⁰ Madagaszkár Alkotmánya 105. § és 114. §

Sok helyen kötelező meghallgatni az államtanács véleményét. Így van ez *Franciaországban* a rendeleti szabályozás esetén az alkotmány 37. §-a alapján.

Az *ír* alkotmány 13. § (7) bekezdésében több helyen is szerepel, hogy az elnöknek ki kell kérnie az Államtanács véleményét, bár nem tudhatjuk, hogy ez mennyiben köti az államfőt. Az *ír* alaptörvény különlegessége ugyanakkor, hogy az Államtanács az elnöknek felhatalmazásokat is adhat.

Luxemburgban az államtanács a törvényjavaslatokról, törvénytervezetetről és a megszavazott törvényekről is véleményt mond.¹¹ Az *olasz* államtanács jogi tanácsadó fórum, az *izlandi* jogszabály-előkészítő.

A *dél-koreai* alkotmány tetelesen (tizenhét pontban) felsorolja hogy milyen kérdésekben ad tanácsot az elnöknek az államtanács,¹² hasonlóan a *nigériai* alkotmányhoz. Ez utóbbiak közé tartozik például a kegyelmezés kérdésköre, kitüntetés adományozása, népesedési census megállapítása, illetve választási és rendfenntartási kérdések.

3. Akadnak olyan országok is, ahol az államtanács kormányt jelent. Ilyen például *Kína* vagy *Kuba*. Jelen dolgozatban terjedelmi okokból ezt a két megoldást most részleteiben nem fejtem ki.

4. Más területeken fellebbezési fórum, speciális bíróság a fogalom jelentése, mint például *Grenadában*. Ez összecseng a Privy Council magyarázata során elmondottakkal, de hasonló a *Tongai Királyság* megoldása is. Itt büntetések enyhítése és kegyelmezés tárgyában lehet ide fellebbezni a Legfelsőbb Bíróságtól. Ezt követően megvizsgálják az ügyet, ítéletet hoznak, és javaslatot tesznek a királynak a büntetés enyhítésére, vagy ennek elvetésére.¹³

5. Léteznek országok, melyek alkotmánya alapján az államtanács parlamenti kamara. A korporatív alapon működő, igen gyenge jogosítványokkal rendelkező *szlovén* államtanács hozható fel elsősorban példaként. Ennek törvénykezdeményező, véleménynyilvánító jogosítványa van, népszavazást és vizsgálatot kérhet, illetve visszadobhat egy-egy törvényjavaslatot, ha nem ért vele egyet.¹⁴

Indiában az első kamara neve az Államtanács. Míg másutt a tagállami kamara kapja a második kamara elnevezést, itt a tagállamok küldöttei az első kamarában kapnak helyet.

6. A *görög* Állam Jogi Tanácsa (Legal Council of State) egyedülálló a többi alkotmányjogi megközelítéshez képest, itt ugyanis a görög alkotmány 100/A. §-a alapján ez a bizottság képviseli az államot a vele szembeni igények felmérésében és az ezzel kapcsolatos javvitákban.

¹¹ Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya 83/A. §

¹² Koreai Köztársaság Alkotmánya 89. §

¹³ Tonga Alkotmánya 50. §

¹⁴ Vö. Szlovénia Alkotmánya 97. §

7. A *dán* alkotmány így szól az államtanácsról: „A trónra lépését megelőzően a király ünnepélyes nyilatkozatot tesz az Államtanács előtt az Alkotmány hűségese megtartásáról.”¹⁵ Erről neki egy nyilatkozatot kell aláírnia, s ha távolléte vagy más ok miatt nem képes hivatalát ellátni, addig az Államtanács veszi át a feladatait.¹⁶

Végül megemlíteném Kiribati jogi szabályozását. A közel harminc korallszigetből álló óceániai birodalomban, melynek összterülete 800 négyzetkilométer, lakossága pedig közel kilencvenezer fő, az államtanács feladata az elnök (Beretitenti) funkcióinak ellátása abban az esetben, ha ez a tisztség valamilyen oknál fogva betöltetlen, amíg a helyzet nem változik.

V. Kik alkotják az államtanácsot, ki nevezi ki őket és mennyi időre?

Legtöbbször a részletesebb szabályokat külön jogszabály állapítja meg. Mégis vannak bizonyos országok, melyek alkotmánya részletesen szól a fent említett kérdések egyikéről vagy másikáról.

Kolumbiában az alkotmány csak azt írja elő, hogy páratlan számú legyen a testület, a *barbadosi* alaptörvény pedig csak azt, hogy 15 évre nevezik ki őket.

A *szlovén* államtanács – korporatív alapon szerveződő parlamenti kamara révén – összetétele rendkívül színes. Az öt évre választott képviselők között előfordulnak tagok a munkaadók, a munkavállalók, földművesek, kisiparosok stb. közül.¹⁷ Az *indiai* parlament első háza, az államtanács szintén összetett felépítésű. A tagok zömét a tagállamok képviselői alkotják, valamint még tizenkettő, az elnök által kinevezett személy. Az *indiai* államtanács elnöke az ország alelnöke.¹⁸

A *dán* és *holland* alkotmány hasonlóságot mutat abban, hogy mindkét esetben a király tagja a testületnek, sőt egyben elnöke is. A trónörökös is bekapcsolódik a munkába, de csak miután betöltötte a tizennyolcadik életévét. *Hollandiában* a királyi család más tagjai is részt vehetnek az üléseken.

Dániában az államtanács a miniszterekből, a királyból és a trónörökösből áll. Ha azonban utóbbi kettő nincs jelen, akkor csak a miniszterekből. Amennyiben a király akadályoztatva van, akkor a Minisztertanácsra ruházhatja a feladatokat az Államtanács (18. §). Miután a Minisztertanács döntött, ezt be kell mutatni a királynak, majd utána az Államtanács elé kell utalni.

A többi alkotmány, melyekben az államtanács összetétele is szerepel, főleg taxatíván felsorolt, vagy igen hosszú példálózó listában írja le a tagok sorát.

Írországból például a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, a legfőbb bíró, a Felsőbírószék elnöke, a Szenátus elnöke, a Képviselőház elnöke, az államügyész, a

¹⁵ Ld. TRÓCSÁNYI–BADÓ i. m. 249.

¹⁶ A Dán Királyság Alkotmánya 8. §

¹⁷ Szlovénia Alkotmánya 96. §

¹⁸ India Alkotmánya 80. § és 64. §

volt köztársasági- vagy miniszterelnökök (amennyiben szeretnének ebben részt venni és képesek is erre), és egyéb tagok alkotják. A tagok kinevezése az elnök mandátumának lejártáig tart.¹⁹

Szintén hosszú a portugál résztvevők listája: például a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az ombudsman, a régiók kormányának elnökei, korábbi (nem elmozdított) köztársasági elnökök, illetve a köztársasági elnök által kinevezett öt állampolgár stb.²⁰ Ezzel majdnem teljesen megegyező a *kelet-timori* megoldás.

A *kínai* alkotmány azért egyedülálló ilyen tekintetben, mivel egyedül itt van szó a tagok (például elnök, elnök-helyettes, tanácsnokok, miniszterek, államtitkár stb.) Népi Nemzeti Kongresszus által történő visszahívásáról.

A *ghánai* államtanácsnak is számos tagja van; ezt azért emelem ki, mivel csupán itt találtam arra utalást, hogy annak ellenére, hogy a köztársasági elnök is tag, maguk választják elnököket, míg a többi esetben az államfő ha tagja, általában vezetője is az államtanácsnak.²¹

A *norvég* alaptörvény azért különleges, mivel itt az államtanácsban a tagoknak minimum a felének protestáns vallásúnak kell lennie, valamint hogy a király tetszése szerint nevezhet ki a testületbe annak munkáját segítőden ún. államtitkárokat.²² Ez utóbbihoz hasonlítható az a *tongai* megoldás, hogy a kabinet és a kormányzók mellé a király bárkit kinevezhet tagnak. *Thaiföldön* a tagok kinevezése vagy elmozdítása is a király kezétől (pleasure) függ.²³

Ami számomra az államtanácsok vizsgálata során a legmeglepőbb volt, az az *indiai* alkotmány 84. §-a, mely azt mondja ki, hogy semmiféle szakértelemre nincs szükség ahhoz, hogy valaki a parlament – így az államtanács – tagja legyen, ha nem érte még el a harmincadik életévét (a második kamara esetén a huszonötödiket) és ha indiai állampolgár. Olvasatomban ez annyit jelent, hogy bárki lehet Indiában képviselő úgy a harmincadik életévéig, hogy még írni és olvasni sem tud... Nyilván ezen szabály mögött valami más jogszabály húzódhat meg, mégis kissé meghökkentőnek tűnik.

VI. Utószó

Egyértelműen látható tehát, hogy egy fogalom milyen sokféle eltérő jelentést hordozhat országonként, illetve egy országon belül is mennyi változata lehetséges. Alapos, sokrétű tudásra van tehát szükség, hogy a fogalmak használatakor az adott helyzetben, nyelvi, jogi környezetben mindig a megfelelő jelentést találjuk meg.

¹⁹ Írország Alkotmánya 31. §

²⁰ Portugália Alkotmánya 142. §

²¹ Ghána Alkotmánya 89. § (3) bekezdés

²² Norvégia Alkotmánya 12. §

²³ A Thaiföldi Királyság Alkotmánya 4. §