

Arató Gábor joghallgató,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

OTDK pályamunka

Köztársasági elnök: formális és informális hatalom*

1. Bevezetés

A dolgozatom témaválasztását egyrészt az a személyes tapasztalat alapozta meg, hogy többször találkozom ismerősi körömben azzal a problémával, hogy az emberek nincsenek tisztában pontosan azzal, hogy végül is mit értünk a köztársasági elnök szó jelentése alatt. Az emberek nincsenek tisztában azzal, hogy a köztárságunk elnökének milyen jogosítványai vannak, hogy mit tehet meg és mit nem, milyen fontos, akár egész országot érintő kérdésekbe van beleszólása és melyekbe nincs, milyen jogai és kötelezettségei vannak. Ennek a problémának a megoldására vállalkozom azzal, hogy a köztársasági elnök formális és informális hatalmáról szóló dolgozatot elkészítem. A vállalt feladat nem egyszerű, hiszen az emberek többségében homályosan keverednek a híradásokból gyakran hallott más és más jelentő, sokszor nem egyértelmű kifejezések. Mindenki hallhatja a közvetítésekből, hogy az elnök, az államfő, az államelnök, az ország vezetője, a köztársasági elnök ilyen-olyan intézkedést hozott, a benyújtott javaslatot elfogadta, valamit támogatott vagy éppen ellenezett vagy például népszavazást írt ki. Minden ember ismeri ezeket a fenti kifejezéseket, de nem mindenki, sőt a többség egyáltalán nincs tisztában a fent leírtak pontos jelentésével, azzal, hogy pontosan ki az a személy hazánkban, akinek a joga megvan mindehhez. Általános problémaként jelentkezik, hogy az emberek összekeverik az államfőt a kormányfővel, illetve fordítva. Sokan a kormányfőről gondolják, hogy mandátuma öt évig tart, és vannak, akik úgy vélik, hogy a köztársasági elnök a Kormány vezetője. Alkotmányjogi megközelítés persze nem az állampolgároktól várható.

* A dolgozat a Rendőrtiszti Főiskola Intézményi Tudományos Diákkörének Alkotmányjogi Szekciójában megosztott első helyezést ért el, és nevezésre került a XXX. Jubileumi OTDK Had- és Rendészettudományi Szekciójában.

Mintegy e súlyos fogalomzavarok kijavítására vállalkozom azzal, hogy egy alkotmányjogi dolgozatban röviden kitérek a jellemző kormányformákra, továbbá a köztársasági elnök személyéhez fűződő jogok és kötelezettségek mellett, néhány emlékezetes jogesetet felelevenítve, bemutatom az ún. formális és informális hatalmát, valamint az Alkotmányban rögzített feladatait.

Dolgozatomban először általánosan elemzem a köztársasági elnöki intézményt és a hatalmi ágak között betöltött szerepét, kitérek a hazánkban lezajló rendszerváltás adta, köztársasági elnökkel kapcsolatos problematikákra és részletesen bemutatom- a formális és informális hatalom szempontjából- hatásköreit, továbbá kitérek a csak őt megillető, Alkotmányunkban meghatározott, speciális esetekben előforduló tevékenységeire.

A téma választás alapját a nem régiben lezajlott köztársasági elnök-választás miatt is aktuálisnak tartom.

2. Carl Schmitt és Hans Kelsen nézeteinek bemutatása, az államfőről szóló vitájuk részletes elemzése

Mint már a bevezetésben is említettem, dolgozatomat a köztársasági elnök szerepének, pozíciójának, feladatainak, hatásköreinek bemutatásával kezdem. Erre remek példát ad a két ismert, az alkotmányjogban meghatározó szerepet betöltő jogtudós, *Carl Schmitt*¹ és *Hans Kelsen*² vitája. E vita részletes elemzése egyértelműen rámutat arra a problémára, melyet felvettem, azaz a köztársasági elnöknek többféle funkciót és ehhez kapcsolódóan más és más feladatokat lehet elképzelni, pozíciójához kötni.

Először kerüljön bemutatásra a német Carl Schmitt, köztársasági elnökről vallott nézeteinek összegzése.

2.1. Carl Schmitt államfőről kialakult nézeteinek bemutatása

Carl Schmitt munkájában arra a kérdésre keresi a választ, hogy ki lenne az a megfelelő személy, akire az alkotmány őrzését tényleges bízni lehetne. A politika befolyással bírók nézeteltérései általában nem oldhatók meg úgy, mint az állampolgárok különböző peres ügyei. Ezeket a konfliktusokat vagy az eltérően vélekedők „felett álló erősebb politikai hatalom, azaz egy magasabb rangú harmadik fél szünteti meg, aki azonban ekkor nem az alkotmány őre

¹ Carl Schmitt: Plettenberg, 1888- Plettenberg, 1985.

² Hans Kelsen: Prága, 1881- USA, 1973.

volna, hanem az állam szuverén ura; vagy egy nem fölé, hanem mellérendelt szerv” (Schmitt 2004, 260) teszi ezt meg. Egy olyan fél, akit a semlegesség jellemez, aki nem a három jól ismert hatalmi ág³ (törvényhozás, végrehajtás, bírói hatalom) felett áll, hanem melléjük rendelt, sajátos lehetőségek sokaságával van ellátva. E semleges hatalmi ág tana rámutat arra, hogy egy alkotmányos rendben élő társadalomban nem lehetséges, mondhatni tilos, hogy adott hatalmi ágak valamelyike védje az alaptörvényt, hiszen ezáltal hatalmi túlsúlyba kerülve lerombolná a demokrácia alapjait, nem lehetne felette kontrollt gyakorolni. Schmitt munkájában visszautal a Benjamin Constant⁴-féle úgynevezett *pouvoir neutre-ra*, azaz a semleges hatalmi ág tanára. Kijelenthető, hogy erre a tanra, melyet Schmitt is bemutat, vezethető vissza a mai napig jellemzően megjelenő államfői sérthetetlenség, a kegyelmi jog, a kinevezési jog, a vétőjog, de ide sorolható a törvények aláírása is (Schmitt 2004, 260-262.).

E tan, nagy hatással volt és ma is hatással van az alkotmánytanra és az ehhez kapcsolódó egyéb elméletekre.

Az államfő, e fentebb bemutatásra került semlegességének megelőző, feloldó, őrző és szabályozó szerepének lényege, hogy egyfajta választ ad a problémafelvetésemre, azaz megadja a választ arra, hogy „mit jelent az államfő jogállása”?

Kiemelendő és a megkülönböztetése magyarázatra szorul, az államfő azon jellemzője, amely a fentebb leírtakból szintén következik, hogy uralkodik, de nem kormányoz. Abban az esetben, ha az államfő uralkodik, de nem kormányoz, az állam egységét és ennek „folyamatosságát és állandóságát” (Schmitt 2004, 263.) adja meg, mint szimbolikus hatalom. A folyamatosság egyfajta autoritást kíván meg, amely egyértelműen éppúgy az állam életének része, mint az aktív hatalomgyakorlás. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a *pouvoir neutre-t* nem a folyamatos parancsadás, hanem a közvetítő és védelmező szerep jellemzi és aktivitása csak szükséghelyzetben indokolt, továbbá nem versengő hatalmi ágként jelentkezik, így már Constant is „védő hatalomnak” nevezte. A weimari alkotmányban jellemzően megtalálható mindaz, amelyekről eddig szó volt, így a törvényhozó szervektől való függetlenség, a kegyelmezési jogkör gyakorlása, törvények kihirdetési joga, stb. Carl Schmitt a korábban hatalmon lévő birodalmi elnökökön keresztül igazolja is e leírt nézeteit. Így hozza példának Ebertet⁵, aki „az alkotmány őrének nevezte magát” (Schmitt 2004, 267.) és Hindenburgot⁶, aki tipikusan megjeleníti a semleges, közvetítő szereppel bíró ill. a konfliktus

³ A három hatalmi ág: leggyakrabban Montesquieu (francia, felvilágosodás kori filozófus) nevéhez kapcsolják, de már Arisztotelész is foglalkozott vele.

⁴ Benjamin Constant: Lausanne, 1767- Párizs, 1830.

⁵ Fridrich Ebert: Szociáldemokrata politikus, a köztársaság első elnöke.

⁶ Paul von Hindenburg: Az első világháború (1914-18) tábornoka, Ebertet követő, második köztársasági elnök.

feloldó birodalmi elnököt. E két vezető személyt úgy mutatja be, mint akik pontosan megértették, hogy *mi marad az uralkodásból, ha elveszük belőle a kormányzást.*

Schmitt tanulmányának bemutatását az ő maga által hozott példával összegezném és zárnám. E példa bemutatja, hogy a birodalmi elnök annak ellenére, hogy nem volt jogköre arra, hogy az őt megkereső, kormánnyal konfliktusba kerülő „Birodalmi Bíróság” (Schmitt 2004, 268.) elnökének, a kormány javára elbíráló, írásos választ adjon, mégis megtette ezt, de hangsúlyozva a személyes előzékenységét, ezáltal teljes mértékben elfogadható eljárása, hiszen válasza által eleget tett a semleges, közvetítő és konfliktus feloldó felfogásnak (Schmitt 2004, 263-269).

A német Schmitt felfogásának részletezése után, ismerjük meg vitapartnere, a másik szereplő jogtudós, államfőről vallott nézeteit.

2.2. Hans Kelsen államfőről kialakult nézeteinek bemutatása

Kelsen, azt a cseppet sem könnyű kérdést adta az elemzésre kerülő munkájának, hogy ki legyen az alkotmány őre, azaz ki lenne az, az ideális és mindenek előtt alkalmas személy, akire az alkotmányban megfogalmazottak megsértésének elbírálását lehetne bízni? Ki lesz a bizonyos személy, aki, mint az alkotmány garanciája tevékenykedni tud?

Kelsen jól érzékelteti az olvasóval, hogy az alaptörvény, amely, mint minden más jogszabály, adott normák összessége, csak azok által sérthető meg, akik azt, az abban paragrafusokba foglaltakat alkalmazzák, végrehajtják (Kelsen 2004, 289.).

Úgy vélem, ezt teljes mértékben el kell fogadnunk, hiszen logikailag kizárt, hogy olyan személy kövessen el jogsértést, aki azt nem alkalmazza vagy nem éppen végrehajtja.

Tovább lépve, ha belegondolunk abba, hogy egy törvény megsértése is lehet alkotmány sértés, abban az esetben, ha a törvény végrehajtásának törvényességét az Alkotmány deklarálja.⁷ E lehetőség azonban ritkán jut eszünkbe, hiszen a nyílt alkotmányellenesség az első, amire az ember gondolni szokott, pedig az „alkotmány közvetlen szervei” (Kelsen 2004, 289.), azok a szervek, amelyek e burkolt alkotmány sértést megvalósíthatják. Hosszas viták folynak és folytak arról, hogy az alkotmányos garanciák megfelelnek-e az állam jogszerűségi követelményének, mivel adódhat olyan állapot, amikor egyes rendelkezések megvalósítása lehetetlen, így e garanciális elemek megszűnnek. Amit Kelsen hangsúlyoz a művében, hogy egyetlen dolog „látszott vitán felül állónak” (Kelsen

⁷ Deklarál: kihirdet, kijelent.

2004, 290.), hogy amennyiben szükséges egy olyan közeg létrehozása, amely az alkotmányos szerveket és azok aktusait vonja ellenőrzése alá, az a bizonyos szerv vagy személy, nem lehet az ellenőrzés alá vont szervvel vagy személlyel azonos, tehát „senki sem lehet bíró a saját ügyében” (Kelsen 2004, 290).

E, talán közhelynek tűnő kijelentés a mai napig és úgy vélem már Kelsen élete előtt is helytálló és a társadalom által teljes mértékben akceptált és támogatott. Egyértelmű, hogy akit ellenőrizni, felügyelni kell, nem lehet az ellenőrzést stb. végző személy. Ha ez bekövetkezne, azzal a korrupció, míg súlyosabb esetben a demokrácia elveinek romba dőlése valósulna meg. Az alkotmány funkcióját vesztené és a hatalmi ágakat jellemző fékek és ellensúlyok rendszere megszűnne, mert ezzel egy szervnél összpontosulna a hatalom.

Tehát, Kelsen úgy véli, hogy az uralkodó nem lehet az alkotmány őre, mert azzal a fent leírtak valamelyike megvalósulna.

Aki mást állít, azaz, hogy az uralkodó vagy köztársasági elnök kell, hogy védje az alaptörvényt, egy régi ún. konstitucionalista⁸ ideológiát elevenít fel és ezzel burkolja mindennek az alkotmánysértő jellegét - véli Kelsen (Kelsen 2004, 290.).

Művében alapvetően bemutatja, hogy egy alkotmányos monarchiában, a politikai hatalom a parlament és a kormány között oszlik meg. Ez azonban, nem jelenti azt, hogy a megosztás az egyenlőség elvén nyugodna, hiszen a kormány mind de facto⁹ és mind de iure¹⁰ túlsúllyal bír a parlamenttel szemben. Így, mivel a kormány hatalma ellentétben áll, állhat a parlamentével, ahhoz, hogy a kormány lehessen az alkotmány védelmezője, „el kell lepleznünk funkciójának jellegét” (Kelsen 2004, 291.) és így jutunk el a semleges harmadik hatalomhoz, aki e fent leírt ellentéteken túl helyezkedik el.

„Csak e feltevessel látszik igazoltnak, az a nézet, miszerint ő, csak ő ellenőrizheti azt, hogy a hatalomgyakorlás nem lépi-e át az alkotmány korlátait” (Kelsen 2004, 291).

Itt fogalmazza meg Kelsen, ami már előre vetíti számunkra a Schmitt-tel folytatott vitájának lényegi elemeinek egyikét, mely szerint elképzelhetetlen egy olyan személy kezébe helyezni az alaptörvény őrzését, akinél az állami hatalomgyakorlás koncentrálódik, akitől a törvényekben írt parancsok eredeztethetők. Hogy lehetne ő, a hatalomgyakorlást semlegesen védelmező személy, amikor a hatalmat gyakorlatilag ő birtokolja?

⁸ Konstitucionalizmus: a korlátozott és szabályozott kormányzás szükségességét fejezi ki, illetve azt, hogy az alkotmányos állapot létrehozása az egyéni szabadság megfelelő garanciája.
<http://tarstudszotar.adatbank.transindex.ro/?szo=40> (Olvasva: 2010. július 11.)

⁹ De facto: tényszerűen.

¹⁰ De iure: jogilag.

Ám ez az ellentét elérte célját a monarchiában és ezáltal már akkor háttérbe sikerült szorítani az alkotmánybíróság iránti követeléseket. És ezzel a mondattal el is értünk Kelsen államfő-ideológiájának legfontosabb pontjához. Kelsen úgy véli, ellentétben Carl Schmitt-tel, hogy az alkotmány őrzője nem lehet az a szerv/személy, ami/aki a hatalomgyakorlás csúcán helyezkedik el, tehát egy új, valóban minden hatalomi konfliktuson kívül elhelyezkedő szerv, egy független bírói mintájú hatalom, az alkotmánybíróság kell, hogy az alkotmány őrzője, védelmezője legyen (Kelsen 2004, 291-295.).

Az eddigiekkel azt mutattam be dolgozatomban, hogy az Alkotmány őrzése egy központi témává vált a jogtudományokban. Valamennyi törvény és egyéb jogszabály az Alkotmány paragrafusaihoz igazodik, kell, hogy igazodjon, attól nem térhet el. Arról, hogy mindezt, kinek kell felügyelnie, ellenőriznie, mint láthatjuk, többféle elképzelés alakult ki.

A továbbiakban, a jobb megértés és átláthatóság érdekében, Schmitt és Kelsen eltérő véleményének indokait fogom tovább magyarázni, vitájukat kifejteni, összegezni.

2.3. Carl Schmitt és Hans Kelsen nézeteinek összevetése

Carl Schmitt és Hans Kelsen, mint olvashatjuk, több ponton is eltérő képet lát reálisnak az alkotmány védelmezőjéről. Úgy is fogalmazhatunk, hogy gyakorlatilag nincs olyan pont, amelyben az egyetértés legkisebb jele is mutatkozna közöttük. Cáfolják mindazt, amit a másik helyesnek vél és igyekeznek a saját vélekedésüket helyesnek elfogadtatni. Így nem is kell azon csodálkoznunk, hogy a jog történetében vitájuk kiemelkedő jelentőséggel bír. Munkám szempontjából a lényeges az, hogy Kelsen jogfelfogása szerint az alkotmánybíraskodás által kell, hogy megvalósuljon az alkotmányvédelem, míg Schmitt hangsúlyozza, hogy ezt, egy semleges hatalmi ágra, az uralkodóra kell bízni. Noha a dolgozatom tárgyát nem érinti, fontosnak tartom megemlíteni, hogy a két jogtudós, nem csak e téren nem értett egyet.

Nem sikerült sem a törvényszövegtől való eltérés mértékében, sem a természetjogra vonatkozó megállapításokban egységre, egyezsége jutniuk.

2.3.1. Uralkodó vagy alkotmánybíróság?

Az alcímben szereplő kérdésre adható választ Kelsen és Schmitt másként látta. Kelsen, úgymond válaszként írta meg Schmitt művére a fentebb már bemutatott jogfelfogását (Pokol 2005, 83.).

Schmitt, a természetjog követőjeként, úgy vélte, hogy a parlament a pluralizmus¹¹ színtere; a kormánypárt és az ellenzék állandó konfrontációi miatt, a nép széttagolódik. Schmitt az alkotmányt nem pusztán egy jogszabálynak, normatömegnek tartja, hanem a nép, a társadalom egységét kifejező dokumentumnak, ezzel visszautalva természetjogi felfogására. Mindez odavezetett, hogy a parlament degradálásával¹² az államfő szerepét felértékeli, hiszen őt a nép közvetlenül választja, az alkotmányban leírtak alapján, tehát ő az a személy, aki a nép egységét magában hordozza.

Kelsen ezzel nem ért egyet, hiszen az uralkodó szerepét a „weimari alkotmány is csak a szimbolikus egység kifejezőjeként fogalmazza meg” (Pokol 2005, 84.).

Az adott jelölt megválasztása lehet, hogy csak egy szavazaton múlik, így biztonsággal nem állítható, hogy a megválasztott uralkodó lenne a társadalmi egység kifejezője. Kelsen Ki legyen az alkotmány őre című művében leírja, hogy nem érti, hogy Carl Schmitt, hogy vélekedhet úgy az elnökről, hogy ő, mint semleges hatalmi ág (pouvoir neutre) legyen az alaptörvény védelmezője. A már említett Benjamin Constant, úgy vélte, hogy a végrehajtás egy aktív és egy passzív részre oszlik, amely felosztásban az uralkodó a passzív, hiszen „csak passzív hatalomként lehet semleges” (Kelsen 2004, 293.). Schmitt, ebből azt az egyértelműen látható fikciót vezeti le, hogy az uralkodó hatalmát szembe állítja a végrehajtás aktív részével. Ezen ideológia nem átvihető Kelsen szerint egy köztársaság államfőjére, amellyel való próbálkozás, onnantól kezdve válik igazán problémássá, amikor az uralkodó megszokott, alkotmányos hatáskörén túl akarja mindezt kiterjeszteni. Természetesen Schmitt mindennek leplezésére alkalmazza a „mellérendelt szerv” a „felsőbb harmadik” a konfliktus feloldó hatalom stb. magasztos jelzőket- írja Kelsen (2004, 294.).

A fentiek alapján úgy vélhetjük, hogy Schmitt jogfelfogásának minden pontja hibás lenne és Kelsen teljesen hibátlanul és jól látná azt, hogy az alkotmánybíráskodás az egyetlen járható út, az alkotmány sértések kiküszöbölésére; ez persze így nem helytálló.

Kelsen nézetei is szembekerültek a kritikákkal, hiszen felfogásában vannak megkérdőjelezhető elemek. Schmitt, azzal, hogy kimondja, hogy az államfő az alkotmányőrző funkció letéteményese, elveti Kelsennek az alkotmánybírássággal kapcsolatos felfogását. 1925-ben a weimari korszak legfelső bíróságai arra a megállapításra jutottak, követve, az egyesült államokbeli Marshall főbíró, akinek a nevéhez fűződik a bírói felülvizsgálat elve, „amely tehát speciális utólagos normakontrollt, egyes jogszabályok adott jogesethez

¹¹ Pluralizmus: az érdekek, ideológiák, értékek és nézetek sokféleségét elismerő felfogás, irányzat. (<http://www.kislexikon.hu/pluralizmus.html>) Olvasva: 2010. július 11.

¹² Degradál: lekicsinyít, megfoszt.

kapcsolódó hatálytalanítását jelenti”¹³, hogy alkalmazhatják az alkotmányossági kontrollt, az adott alkalmazandó törvénnyel szemben, azaz, ha alkotmány sértőnek találják, nem kell, hogy azt alkalmazzák.

Kelsen ezt az „egyedi nem-alkalmazást” (Pokol 2005, 85.) kevésnek találta, így egy külön, speciálisan ezzel foglalkozó bíróság, az alkotmánybíróság felállítása mellett érvelt.

Kelsen azonban, ebben az érvelésben nem vette figyelembe, hogy a legfelső bíróság gyakorlata kötelező jelleggel bír, attól való eltérés nem megengedett.

Logikus, hogy a fellebbezési lánc végén elhelyezkedő bíróság, a hierarchiában lejjebb található bíróság aktusait is megsemmisíti, ha törvénysértőnek találja. Mivel ezeket Kelsen meg sem említi, nem hozza fel munkásságában, „implicite”¹⁴ annak tagadását jelenti” (Pokol 2005, 85). Ami egyértelműen látszik a kelsen-i jogfelfogásból, hogy egy külön alkotmánybíróság útján, akarja az uralkodói, államfői, köztársasági elnöki hatalmat keretek közé szorítani (Pokol 2005, 83-85.).

Magam úgy vélem, hogy egyedi konkrét ügy eldöntésének bírói hatásköre akkor sem normabíráskodás, ha egy jogszabály alkalmazási tilalmát kimondó ítéletet a Legfelsőbb Bíróság eszközölt. A cél itt nem normakontroll – ennek megvalósulásához a konkrét üggyhez tapadó normakontroll mellett az absztrakt is szükséges – az, hogy a jogszabályokat közvetlenül az Alkotmányhoz lehessen hozzámérni, üggytől függetlenül. Ezért nem teljes mértékben oszthatom Pokol professzor ellenvetéseit, s meggyőzőbbnek találom az osztrák jogtudós új intézményt megalapozó felfogását, okfejtését. Az alkotmányvédelem szerve több és más, mint a konkrét normakontroll, alkalmazási tilalommal.

Továbbá, abból, hogy Kelsen nem veszi figyelembe az alkotmánybíráskodás amerikai útját – lényegében Pokolnál a Supreme Court-ról van szó – egyáltalán nem következik Schmitt pozíciója, nevezetesen az, hogy az államfő (Vezér) legyen az alkotmány őre.

Az eddigiek során bemutatásra került, hogy Carl Schmitt és Hans Kelsen, hogyan vélekedik a köztársasági elnök szerepéről, feladatáról és hatásköreiről. Mindezen megállapításokat, noha konkrétan Németországra és a történelemből jól ismert weimari köztársaság alkotmányára konkretizálták, ennek ellenére a dolgozat felvezetésére, az alapprobléma bemutatására alkalmasnak tartom.

¹³ Szó szerinti idézés helye:

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/az_amerikai_allammodell_az_egyesult_allamok_alkotmanyanak_alapelvei/ (Olvasva: 2010. július 11.)

¹⁴ Implicite: beleértve, benne foglalva.

A továbbiak vizsgálódás alá vonjuk, hogy Alkotmányunk hogyan változott a rendszerváltás előtti állapotokhoz képest, milyen új szerepeket kapott a köztársasági elnök, melyekkel formális hatalom és informális lehetőségei bővítésre kerültek.

Mindezek előtt, annak érdekében, hogy a később gyakran használt fogalmak jelentése, az azok alatt értett tartalom egyértelmű legyen, röviden ismerjük meg a jellemző kormányformákat.

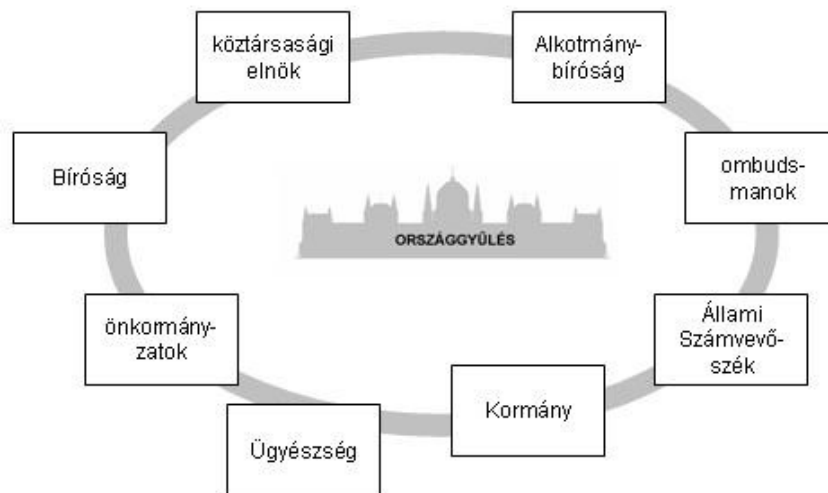
3. A kormányformák rövid áttekintése

A kormányformák alapjának, lényegének megértéséhez ismét vissza kell térnünk a már említett Montesquieuhoz. Fő művében három hatalmi ágat nevez meg, így a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást. Törvényhozás alatt a jogszabályok megalkotását; végrehajtás alatt, azok alkalmazását; igazságszolgáltatás alatt a jogsértésekkel kapcsolatos bírói tevékenységet értjük. Annak érdekében, hogy a hatalom ne egy szervnél összpontosuljon, szükséges azok megosztása, azaz adott szervnek nem lehet több hatalmi ágon belül feladata.

A kormányformák átlátása azért fontos, mert így megismerhetjük az államfő szerepét, hatalmát, továbbá, hogy milyen lehetőségei vannak formális és informális hatalmának birtokában.

Magyarországon a törvényalkotás a Parlament feladata, a végrehajtás a Kormányé. Manapság a klasszikus hatalmi ágak mellett megnevezik az ún. ellenőrző hatalmi ágakat is, így az alkotmánybíróságot, az ombudsmanokat¹⁵ vagy az államfőt (Somody-Szabó 2003, 37.).

¹⁵ Ombudsman: Országgyűlési biztos.



1. kép

Klasszikus és ellenőrző hatalmi ágak (Somody-Szabó 2003, 37.)

Azt, hogy adott államban milyen a kormányformáról beszélhetünk, a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya fejezi ki.

Ennek értelmében

- prezidenciális köztársaságot
- parlamentáris köztársaságot
- parlamentáris monarchiát

különböztethetünk meg.

Természetesen léteznek átmeneti, vegyes formák is. Tipikusnak tekinthető a franciaországi ún. félprezidenciális rendszer. A továbbiakban ezek rövid, átfogó bemutatása következik.

3.1. A prezidenciális köztársaság

A leggyakrabban emlegetett példája a prezidenciális köztársaságnak az USA. Ebben a kormányformában az elnöknek erős, a parlamenttől független jogköre van. Az elnök a választópolgárok voksaival nyeri el pozícióját és nem a parlamenttől. Mivel „hatalma” a néptől eredeztethető, függetlensége és legitimitása teljes mértékben megkérdőjelezhetetlen, ebből adódik, hogy a parlament fölé helyeződik. Az elnök, a végrehajtó hatalom fejeként, a végrehajtás irányítója, hiszen az USA-ban a miniszterelnökség nem létezik. Pozícióját tovább szilárdítja saját normaalkotó hatásköre, amely által az ország tényleges vezetőjévé válik (Dr. Sükösd 1996, 344.).

3.2. A parlamentáris köztársaság

Parlamentáris köztársaság esetén a köztársasági elnök- a prezidenciális köztársaság elnökével ellentétesen- a parlamenttől kapja felhatalmazását. Ebből eredeztethető az a nézet, amely szerint a parlamentáris köztársaság elnöke nem válhat a kormány tényleges ellensúlyává, nem bír jelentős súllyal, a már ismertetett ún. fékek és ellensúlyok rendszerében, nem tényleges ellensúly, így hatalma pusztán reprezentatív, formális, *azonban ezt informális lehetőségeivel szélesítheti.*

Nem hivatkozhat arra, ellentétben prezidenciális megfelelőjével, hogy hatalma a néptől ered, hiszen ez hamis állítás lenne, mivel ismeretes, hogy a parlamenti pártok egyetértése szükséges megválasztásához. Az egyetértés alatt általában kétharmados támogatást kell értenünk, de az ettől való eltérés nem kizárt.

Végrehajtó hatalomként sem tarjuk számon, hiszen valamennyi intézkedése miniszteri ellenjegyzéshez kötött, továbbá saját jogszabályalkotó hatáskörnek sincs birtokában, kivéve a legspeciálisabb eseteket (rendelet alkotás-ld. lentebb).

A miniszteri ellenjegyzés következtében, noha politikai felelősség nem terheli, az Alkotmány és a további törvények megsértése miatt, jogi felelőssége azonos a társadalom polgáráival, az atipikusnak tekinthető aktus főbb jellemzői később kerülnek részletes bemutatásra.

Összegzésként elmondható, hogy a klasszikus államfői feladatok ellátásával funkciója kimerül (Dr. Sükösd 1996, 344.).

3.3. A parlamentáris monarchia

A parlamentáris monarchia és a parlamentáris köztársaság között csupán formai különbségekkel találkozhatunk, így a teljes bemutatás helyett, csak az eltéréseket emelem ki.

Parlamentáris monarchiában az államfő utódlás útján nyeri hatalmát, amely természetesen komoly szabályokhoz van kötve. Noha jogilag ő hitelesíti a döntések, nem ő dönt, ez jellemzően a kormány hatáskörébe tartozik.

3.4. Vegyes rendszerek

Mint az alcímből is következik, olyan rendszerekkel, kormányformákkal is találkozhatunk, amelyek montírozzák a már fentebb bemutatott formákat.

Egy új rendszert építenek ki azáltal némely országban, hogy más kormányformák egyes, akár domináns elemeit egyaránt szerepeltetik sajátjukban. Noha kontinensünkön „klasszikus prezidenciális rendszer nem alakult ki” (Dr. Sükösd 1996 344-345.), a legkézenfekvőbb példát Európában Franciaország adja, amelyben ún. félprezidenciális kormányformáról beszélhetünk.

A francia elnök több rendszerből összeválogatott hatásköre abban mutatkozik meg nyilvánvalóan, hogy legitimitását a néptől szerzi, a közvetlen választások útján.

A kormány elnöke így, jogszabály-kibocsátó, de mindettől függetlenül parlamenti korlátok közé szorított a tevékenysége. Itt találkozunk egyrészt a prezidenciális köztársaság, másrészt a parlamentáris köztársaság jellemző vonásaival. Érdekességként megemlíthető, hogy Finnországban is találkozhatunk prezidenciális elemekkel (Dr. Sükösd 1996, 345.).

4. A köztársasági elnök és az Alkotmány körüli viták a rendszerváltó Magyarországon

Magyarországon az első köztársaság 1918-1920-ig, a második köztársaság 1946-tól-1949-ig tartott. 1949-től 1989-ig Magyar Népköztársaságról beszélhetünk. Hazánkban 1989-1990 között zajlott le a rendszerváltás; 1989. október 23-án immár harmadik (egyész szerzők szerint a negyedik köztársaság kikiáltásáról beszélhetünk a korábbi Népköztársaság miatt) alkalommal kiáltották ki a köztársaságot. Rendszerváltás ide vagy oda, máig az ország alaptörvénye az a „sztálini-rákosi alkotmány” (Halmai, 2004), amely a békés átalakulás megkezdése előtt is meghatározta azokat a legalapvetőbb társadalom-szabályozó normákat, amelyet a nemzetnek kötelessége volt követnie. Persze mondhatjuk, hogy a teljes alkotmánytörvényünket mára újraszövegezték, paragrafusait bővítették, és tudjuk, hogy a rendszerváltás előtti alkotmányból mára csak az maradt meg eredeti szövegével, hogy a Magyar Köztársaság fővárosa Budapest, de ettől függetlenül több ponton megfigyelhető, hogy a törvény, például a fejezetek sorrendiségét tekintve nem változott a mai napig.

A nyolcvanas évek végén már központi téma volt hazánkban az alkotmányozás kérdése. Az alkotmányozás mind az akkori kormánypártnak, mind az ellenzéknek a programjává vált (Szűcs 2008, 41.). Az átmenet idején - magától értetődően -párhuzamosan jelentkezett az államfői tisztséggel kapcsolatos nézetek felvetése, melyek számos álláspont egyidejű kialakulásához vezettek. Egy új, a régi rendszerrel valóban szakító alkotmány elkészítése, azonban már a kezdetekkor kudarcba fulladt.

A „hatalom korábbi birtokosai” (Halmai, 2004), azaz, a Magyar Szocialista Munkáspárt (továbbiakban: MSZMP) tagsága állította volna össze az új szabályozás alapjait. Az MSZMP, kommunista pártként 1956 és 1989 között gyakorolta a hatalmat hazánkban.

Könnyű belátni, hogy senki sem kívánta azt, hogy az előző rendszer hatalma állítsa fel a jövőben követendő szabályokat, így ismét az ő akaratuknak megfelelően alakuljon a társadalom legfelsőbb szinten zajló irányítása. Felmerülhet a kérdés, hogy miért nem sikerült egyezsége jutni és az újonnan, immár demokratikusan megválasztott parlamentre bízni az új alkotmánnyal kapcsolatos feladatokat?

A válasz egyszerű: az ellenzék, noha feltehetőleg bízott győzelmében, mivel a szavazó polgárok kevésbé ismerték őket és programjaikat, nem lehetett teljes mértékben biztos, hogy nem az MSZMP győzedelmeskedik a választásokon. Persze, az MSZMP se lehetett meggyőződve saját sikeréről (Halmai, 2004).

Mindebből azt az ésszerű következtetést vonhatjuk le, hogy mind az MSZMP-t, mind az ellenzéket, a választások elvesztésétől való félelem motiválta abban, hogy ne engedjék, hogy az újonnan alakuló országgyűlés alkossa meg az új alaptörvényét a hazának (Halmai, 2004). Ez a nézeteltérés és az ehhez szorosan kapcsolódó köztársasági elnökkel kapcsolatos viták, az idő előrehaladtával egyre jobban elmérgesedett a Nemzeti Kerekasztal (továbbiakban: NKA) és az Ellenzéki Kerekasztal (továbbiakban: EKA) között. Voltak, akik úgy vélték, például Boross Imre, hogy az ország stabilitása érdekében, a lehető legrövidebb időn belül köztársasági elnökre van szüksége Magyarországnak. Mások, mint például Gaskó István¹⁶, úgy látták, hogy egy személy, még ha az a köztársasági elnök is, nem képes az ország labilis helyzetét megszilárdítani (Szűcs 2008, 41, 52.). Erre, a nem kívánatos helyzetre hozott újszerű javaslatot az ún. csomagterv, amelyet a Magyar Demokrata Fórum (továbbiakban: MDF) dolgozott ki.

Az MDF-nek sajátos köztársasági elnökkel kapcsolatos nézete volt. Antall József¹⁷ úgy vélte, hogy az elnökkel kapcsolatos nézeteik a magyar hagyományoknak megfelelnek és összhangban állnak az 1946. évi I. törvénnyel.¹⁸ Antall úgy vélte, hogy a vita középpontjában álló köztársasági elnök megválasztásának módjának, helyének és idejének megvitatása szükséges, előbbre való minden más vitánál.

¹⁶ Gaskó István: 1989-ig az MSZMP tagja, ebben az évben az Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP) alapító tagja, a NKA tárgyalásain az MSZDP képviselőjeként résztvevő. Napjainkban a VDSZSZ elnökeként ismert.

¹⁷ Magyarország rendszerváltás utáni első miniszterelnöke az MDF színeiben, 1990-1993. Halála után Boross Péter követte.

¹⁸ 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8219> (Olvasva: 2010. június 30.)

A továbbiakban hangsúlyt fektetett arra, hogy szembeötlő, hogy az MSZMP elvei alapján, a prezidenciális köztársaságok jellemzőit akarják a magyar parlamentarizmusba beiktatni, amely továbbá magába foglalja a francia ötödik köztársaság vonásait. Mindezzel egy olyan intézmény jönne létre, amely történelmünk során még egyszer sem fordult elő és a „magyar közjogi folytonossággal és a magyar közjogi kontinuitás szellemével is ellenkezik”- emelte ki Antall (Szűcs 2008, 42.). Ezt követően visszautalt Magyarország két fontos törvényére, a miniszteri kormányzásról szóló 1848. évi III. törvénycikkre ill. az 1946. évi I. törvényre, amely a köztársasági törvény.

Nézetei alapján, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy „a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom feje, aki a kormányon keresztül kormányoz” (Szűcs 2008, 42).

Antall felvetései botrányt keltekkel a publikálásukat követően, így szinte érthetetlen, hogy ennek ellenére, sikerült „a szeptember 18-i NKA- megállapodásba” (Szűcs 2008, 42.) beiktatni (Szűcs 2008, 42-43.).

A Nemzeti Kerekasztal partnereire különböző hatást gyakorolt Antall javaslata. A „harmadik oldal” egyik képviselője, Nagy Imre, úgy látta, hogy e javaslattétel után a NKA-nak álláspontját módosítani szükséges, hiszen az EKA jól érzékelhetően a közös nézőpont kialakítására törekszik. Rabi Béla, szintén a „harmadik oldal” tagja, elfogadhatónak vélte a javaslatot, de támogatta a közvetlen elnökválasztást. Kiemelendő Pozsgay álláspontja, mely szerint az 1946. évi I. törvényt egy „korszerűsített formában” (Szűcs 2008, 44.) az elnöki intézményrendszer alapjává lehet tenni.

A fentebb röviden bemutatott csomagtervre azonban az első érdemi válasz Tölgyessy Pétertől¹⁹ érkezett. Tölgyessy álláspontja szerint az 1946. évi I. törvény lehet a köztársasági elnöki intézmény fundamentuma, azonban az alkotmányos monarchia jellemzőit nem tartalmazhatja, mivel az alkotmányos monarchiákban a köztársasági elnök szerepét a formalitás jellemzi, gyenge szereppel. Ettől a kritikától függetlenül megszületett a megállapodás az Nemzeti Kerekasztal és Ellenzéki Kerekasztal között abban, hogy az EKA az 1946. évi I. törvényt, „mint tiszta parlamentáris modellt” (Szűcs 2008, 44.) elismerik, ám ez az egyezség csupán addig tartott, amíg az MSZMP ki nem jelentette, hogy az Antall-féle javaslatot csak abban az esetben fogadják el, ha megvalósul a közvetlen elnökválasztás. Mindez további konfrontációkhoz vezetett, amelynek az eredményét egy népszavazás hozta

¹⁹ Tölgyessy Péter: 1991-1992 az SZDSZ elnöke. Nevéhez kötődik az Antall- Tölgyessy paktum.

meg az „SZDSZ²⁰ győzelmével: Antall 46-os modelljének és Tölgyessyék közvetett elnökválasztási követelésének javára” (Szűcs 2008, 47.).

Az úgynevezett, „négyigenes népszavazás”²¹-on feltett kérdésre, mely szerint „Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?”²², a válaszadók többsége igennel felelt, ezáltal csak a választások után volt mód a köztársasági elnök megválasztására.

Annak ellenére, hogy komoly szóváltások és viták zajlottak le egymás után szeptember 18-án, az 1990-es választásokat követően, a vitázó felek- az SZDSZ és az MDF- április 29-én olyan megállapodást írtak alá, amely tartalmazta, hogy az 1946. évi I. törvény alapján a köztársasági elnök státuszát vissza kell állítani. Ez a konszenzus valójában a szeptember 18-ainak újraírását jelentette és folyamatosan jelen volt a köztársasági elnöki vitában. Sokak, továbbra is, a közvetlenül a nép által választott államfő mellett érveltek, de a replikázó felek tudatosan védték az aláírt kompromisszumot, attól való eltérést nem támogattak (Szűcs 2008, 44-48.).

A választások vesztes pártja, az MSZP, támogatta a független Király Zoltán, köztársasági elnök megválasztásának módjára vonatkozó népszavazás kezdeményezését. 1990. július 29-én, a fentiekre vonatkozó kérdésre, a szavazásra jogosultak csupán 14,01%-a válaszolt. Az érvényesség feltétele, hogy a jogosultak legalább 50%-a megjelenjen, így a népszavazás érvénytelenül zárult le, ezáltal nem hozott semmilyen kötelezést az Országgyűlésre vonatkozóan.

Az 1989-90-ben kialakult döntéshozatali rendszer, sajátosságai alapján, egyértelműen elveti az MSZMP által korábban támogatott prezidenciális rendszereket és az angol westminsteri tiszta parlamentarizmust is. A létrehozott rendszert továbbá jellemzi, hogy bizonyos döntések meghozatalához, nem elegendő a kormánypárt ill. a kormánykoalíció konszenzusa, hanem megkívánja az ellenzék egyetértését is. Erre mutat kitűnő példát az alkotmány deklaráta kétharmados törvények halmaza (Halmai, 2004).

A 2010. évi FIDESZ-KDNP győzelem ahhoz vezetett, hogy a törvények megváltoztatásához a kormánypárti konszenzus is elegendő, mivel a FIDESZ-KDNP

²⁰ SZDSZ: Szabad Demokraták Szövetsége.

²¹ „négyigenes népszavazás”: 1989. november 26-án tartott első népszavazás. Kérdései:
„1. Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?
2. Kivonuljanak-e a pátszervek a munkahelyekről?
3. Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról?
4. Feloszlassák-e a Munkásörséget?”.

²² Szó szerinti idézés helye: <http://www.elsovalaszt.hu/old1/html/archivum/leveltar/nepszav2.html> (Olvasva: 2010. június 28.)

birtokolja a mandátumok kétharmadát. Tehát a de iure többpártira méretezett magyar parlamentarizmus de facto zsákmányolóvá vált. A kétharmados törvények számát, a már említett, 1990-ben aláírt Antall-Tölgyessy paktum meglehetősen csökkentette, de ez a megegyezés sem mutatott egy új alkotmány elfogadásához vezető út irányába.

Külföldön is foglalkoztak a magyar alkotmányozással és az a körüli problémákkal, így Bruce A. Ackerman, USA-beli jogász is, aki úgy vélekedett, hogy az, hogy nem született ebben az időben új alkotmánya Magyarországnak, csupán az alkotmánybíróság által meghatározott értékekkel igyekeztek pótolni azt, ahhoz vezetett, hogy az Alkotmány sérülékeny és bizonytalan lett.

Mivel a rendszerváltás korai terminusában nem született új alaptörvény, a „liberális jogállamiság alkotmányos garanciája” is megkérdőjelezhetővé válik (Halmai, 2004).

A korábbi politikai berendezkedést váltó rendszert sok támadás érte. A támadások alapja általában a sztálini alkotmány helybenhagyása volt, de köztudott volt, hogy a „politikai erők konszenzusára épülő parlamentáris berendezkedés” (Halmai, 2004) a háttérben meghúzódó valódi ok.

Az új rendszer második választásához közeledve egyre jobban erősödött az új Alkotmány iránti igény. A pártok egy része, noha az Alkotmány alapelveit változatlanul meghagyva, az ellentmondások és a legitimitás hiányát kijavítva kívántak új törvényt alkotni, addig mások, tartalmilag teljesen új szabályozást tűztek ki célul. Mivel nem jutott parlamentbe ezen utóbbi nézeteket képviselő kisgazdák csoportja, tervük kudarcba fulladt. A választásokat megnyerő MSZP-SZDSZ- koalíció a mandátumok több mint kétharmadát birtokolták. Ezzel ismét felmerült az új Alkotmány elkészítésének lehetősége.

Azonban még egy fontos dolog felmerült, mégpedig az, hogy a kétharmadot birtokoló koalíció kisajátíthatja az alkotmányozást. Ennek elkerülése érdekében a kormánykoalíció - magát korlátozva- bejelentette, hogy az új Alkotmány tervezetét az akkori hat parlamenti pártból, legalább ötnek támogatnia kell az elfogadásához. Világosan kirajzolódott, hogy egy konszenzusos eljárás céljaul tűzik ki az alaptörvény újrakodifikálását. Az új alkotmánytervezet még sem kapta meg a kétharmados támogatást, ugyanis éppen az önkorlátozó MSZP a tervezetből a „szociális államiság deklarációját és az érdekegyeztetés mechanizmusait” (Halmai 2004) hiányolta, ezért elutasította.

1999-ben igazságügyi miniszteri kezdeményezésre, az 1949. évi XX. törvényt 2000. évi I. törvénnyé változtatták volna meg, de ez sem szerzett kétharmados támogatottságot.

2002-ben az MSZP-SZDSZ kormány ismét elővette ugyan az ügyet, de a kétharmados támogatás esélye minimális volt, főleg abban az időszakban, amikor az Európai Unió diktálta kötelező alkotmánymódosítások is csak nehezen lettek beiktatva (Halmai 2004).

2002-től felmerült még napjainkig a változtatás szükségessége, a köztársasági elnök pozíciójának újratárgyalása, ám mindez soha nem kapott kellő támogatást. Jelenleg, a már fentebb említett kétharmados többséggel rendelkező FIDESZ-KDNP kormány, komoly lépéseket tervez tenni az új Alkotmány elkészítésének érdekében.

Azonban, hogy a következő parlamenti választásokig elkészül-e az új Alkotmány, még nyitott kérdés.

Egyet leszögezhetünk: a jelenlegi kormánynak ismét lehetősége van az új törvény megalkotására.

5. A köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helye, jogállása, felelőssége hazánkban

A téma felvezetéseként ismerkedjünk meg a köztársasági elnökkel kapcsolatos alkotmányjogi szabályozásokkal.

Alkotmányunk a köztársasági elnök jogállását, feladatait, hatáskörét a III. fejezetben általánosan szabályozza, összefoglalja, de mivel az elnök hatáskörei kiterjednek több szervezetre is, így tevékenységét a jogalkotó rögzítette az adott szervekre vonatkozó fejezetekben is (pl. a II. fejezetben, amely az Országgyűlésről szól, de a bírói szervezetről szóló X. fejezetben is megtaláljuk a vele kapcsolatos szabályok egy részét).

Fontos kapcsolat áll és állt fent a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság között is, ugyanis az Alkotmánybíróságnak jelentős szerepe volt a köztársasági elnök alkotmányos helyzetének meghatározásában, konkretizálásában, hiszen feltárták az elnök jogállását, annak jellemzőit.

Kiemelték, majd részletesen elemezték az Alkotmány által az államfő számára biztosított döntési lehetőségeket, továbbá elemezték az elnök politikai és jogi felelősségét, azoknak egymáshoz viszonyított kapcsolatát (Petrétei 2000, 87.), így átfogó képet kaptunk a pozícióról, melyet a továbbiakban elemzünk.

5.1. Az elnök helye az államszervezetben

A köztársasági elnök, hazánk államszervezetében betöltött pozíciója alapján, a már említett parlamentáris demokrácia jellemzőit tárja fel előttünk. Ezekben a rendszerekben az elnöki szerep általában reprezentatív, formális, politikailag önálló, minimális, nem túl erős hatást gyakorol.

A következő alkotmányi paragrafussal magyarázni tudjuk mindezt, továbbá bemutatható, hogy hogyan viszonyul az elnök a központi szervekhez, ezáltal milyen módon hordozza államunk a parlamentáris köztársaság jellemző vonásait.

29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.

(2) A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.

Az idézett paragrafusból következik, hogy a köztársasági elnökről államfői, államszervezet felett örökös és főparancsnoki minőségben beszélhetünk.

5.1.1. A köztársasági elnök, mint államfő

Államfőként a köztársasági elnök a klasszikus feladatokat látja el, amelyek hozzátartoznak az állam életéhez. Reprezentatív feladatai alapján megállapíthatjuk, hogy az állam csúcán helyezkedik el, képviseli Magyarországot nemzetközi szinten, kifejezi az állam egységét.

Az ő személye testesíti meg a Magyar Köztársaságot. Az állam normális működésében tevékenysége nem domináns, a háttérből munkálkodik, a társadalommal kapcsolatot tart, amely főként a nemzeti ünnepek során mutatkozik meg.

Mindemellett, vannak erős jogosítványai is, hiszen, mint államfő a normálistól részben vagy jelentősen eltérő államműködés esetén komoly intézkedéseket hozhat (Petrétei 2000, 88.).

Az Alkotmány rögzíti, hogy mely esetben, esetekben van lehetősége az elnöknek speciális intézkedésekre, így amennyiben az Országgyűlés akadályoztatva van, az elnök jogosult a hadiállapot, a rendkívüli állapot, a szükségállapot kihirdetésére ill. a Honvédelmi Tanács létrehozására, amelynek egyben elnöke is. (ld. lentebb)

Az államfő „originális és monokratikus alkotmányos szerv” (Petrétei 2000, 88.), ezáltal központi szervként tekintünk rá, az állami szervek döntési mechanizmusában részt vesz, de döntéshozatali jogköre mégis korlátozott, mivel miniszteri ellenjegyzéshez kötött. Az

ellenjegyzés az elnöki aktusok érvényességi kelléke, ezáltal van biztosítva, hogy aktusai a Kormány politikájával harmóniában álljanak, továbbá így a Kormány átvállalja az elnök felelősségét az Országgyűlés előtt. *Tehát miniszteri ellenjegyzéshez kötött ügyekben az ügyek ura a Kormány.*

Az Alkotmányban rögzített elnöki döntési hatáskörök, az Alkotmánybíróság értelmezése alapján, négy csoportba sorolhatók.

1. csoport: Ehhez a csoporthoz soroljuk azok a döntéseket, amelyek érvényességi kelléke valamely szerv egyetértő, támogató döntése. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy valamennyi elnöki döntés egy másik szerv döntésétől függ, azaz saját önálló döntéseinek száma minimális. Az ellenjegyzés mellett más lehetőség is adott arra, hogy a politikai felelősség ne az elnököt terhelje döntése meghozatala során. Erre jó példa, hogy hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot kihirdetésének alapját az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek együttesen kell megállapítania és az államfő csak ezután hozhatja meg döntését, azaz hirdetheti ki az adott állapotot.

Ezek a megelőző döntések az elnöki döntés érvényességi kellékei.²³ Ez a csoport rámutat az elnök gyenge szerepére, hiszen hatáskörén belül is megelőző döntésekhez kötött döntése.

2. csoport: Itt találhatók azok a döntések, amelyekkel az elnök döntés-meghozatalt kezdeményez, de a végleges döntést, amely az elnökre nézve is kötelező, egy más szerv hozza meg.

Az elnök általában döntést-kezdeményező személy, mivel a döntésben még több szerv is érintett, érintett lehet, melyek döntése az elnökre is kötelezőek. (Tipikus példa az előzetes normakontroll indítványozása az Alkotmánybíróságnál.)

3. csoport: Itt találhatók az önálló politikai, ügydöntő döntései az elnöknek, amelyekért sem ő, sem más nem felelős politikailag az Országgyűlés előtt. Az Alkotmány e döntéseket nem köti sem ellenjegyzéshez, sem előzetes döntéshez. Felülvizsgálati lehetőséget sem deklarál. E döntések „rendhagyó, kivételes és végső” (Petrétei 2000, 88.) eszköznek minősülnek.

(Jellemző alkotmányi példa az, az eset, amikor a Kormány megbízatásának megszűnése után negyven napon belül nem választ új miniszterelnököt és ekkor a

²³ ABH 1991. 189 (201-202)

köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést továbbá, ha Kormánytól az Országgyűlés egy éven belül négyszer megvonja a bizalmat.²⁴⁾

- 4. csoport:** Olyan önálló döntések köre, amelyekre alaptörvényünk „végső határidőt állapít meg” (Petrétei 2000, 88.). Az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemi részére vonatkozik. [Az elnök az Alkotmányban leírt időn belül köteles a törvényeket kihirdetni, a választásokat kiírni, de az időpontot ezen belül ő határozza meg (Petrétei 2000 88, 102-103.)]²⁵

A köztársasági elnök döntési hatáskörének bemutatását követően, még ebben az alcímben kell jellemeznünk őt, mint önálló hatalmi ágat. Korábban már foglalkoztunk a Montesquieu-féle hatalmi ágak rendszerével.

Abban a felosztásban az elnök nem jelenik meg, mint önálló hatalmi ág, azonban annak tekinthetjük, mivel semmilyen más szervnek nincs alárendelve.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy semleges hatalmi ágként nem része sem a törvényhozó, sem a végrehajtó, sem az igazságszolgáltató hatalomnak; önálló államfői hatásköre van.

A határozat értelmében az Alkotmányból egyáltalán nem vezethető le, hogy a végrehajtás élén a Kormány és a köztársasági elnök együtt állna, akik egymást kölcsönösen ellensúlyozva felügyelik egymást, sőt az *Alkotmány 31/A. § (1) kifejezetten leírja, hogy az elnök nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek, ezáltal eleve kizárt a közös hatalomgyakorlás lehetősége.*²⁶

A politikai erők felett álló²⁷, közvetítő, konfliktus feloldó funkciót lát el (ld. fentebb: *pouvoir neutre, régulateur, intermédiaire et préservatif* jelzők jellemzését).

Amikor az államszervezet működésében zavarok keletkeznek, gondoljuk egy katasztrófára, egy fegyveres konfliktusra, egy nemzetközi viszályra stb., ami megzavarja az állam megszokott, rendezett működését, az elnök igyekszik olyan döntéseket meghozni, olyan intézkedéseket tenni, hogy „átlendítse államgépezetet a holtpontra” (Petrétei 2000, 89, 103.).

Az elnök konfliktus-feloldóként, az Országgyűlés és a Kormány közötti konfliktusra reagálva, a választópolgárokhoz fordulhat az Országgyűlés felosztásával, kérve őket, hogy rendezzék a két állami szerv konfliktusát az új választásokkal.

²⁴ ABH 1991. 189 (202-203)

²⁵ ABH 1991. 189 (202-203)

²⁶ ABH 1991. 189 (200)

²⁷ Erre vonatkoznak az összeférhetlenségi szabályok is. [Alkotmány, 30.§ (1)]

Az elnök Országgyűlés feloszlatási lehetősége azonban korlátozott, mivel a „feloszlatása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek véleményét.”²⁸

A köztársasági elnök egy további államfői tevékenysége a kormányzással kapcsolatos. E tevékenységkör igen szűknek tekinthető, kinevezési és kezdeményezési jogosítványokra vonatkozik. Kiemelendő a miniszterelnök személyével kapcsolatos jelölési tevékenysége, melyben ismét megmutatkozik korlátozott hatalma, mivel a jelölt személyről ugyan ő maga dönthet, de figyelembe kell vennie a politikai erőviszonyokat, ebből az következik, hogy a választásokon győztes párt tagjai közül jelöli a véleménye szerint miniszterelnöknek alkalmas személyt.

Ezt nevezhetjük politikai szokásjognak is, ugyanis egyetlen alkotmányi paragrafus sem rögzíti, hogy ez a köztársasági elnökre nézve kötelező. Kérdés, hogy a választásokon győztes párt miniszterelnök jelöltjét kell az elnöknek felkérnie, vagy pedig ettől eltérhet, és egy potenciálisan koalíció képes másik politikust is jelölhet-e? Előző eset és gyakorlat egyértelműbb.

Javaslattelevélvel és kezdeményezési jogkörével, noha azok a Kormányra nézve nem kötelezők, bár kivételt képeznek ez alól, azaz kötelezők, a fentebb bemutatásra került kormányzást érintő önálló politikai döntései, sokszor jelentős hatást gyakorolhat a Kormány által meghozott döntésekre, hiszen a Kormány igyekszik figyelembe venni az államfő nézeteit is (Petrétei 2000, 88-89.).

5.1.2. A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője és az államszervezet demokratikus működésének őre

Alkotmányunk nyomán a köztársasági elnök az a személy hazánkban, *aki kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.*

Ez az alaptörvényi rendelkezés alapvetően jellemzi a köztársasági elnöki intézményt Magyarországon, továbbá magában foglalja az elnök pártatlanságát.

Másképp fogalmazva az államfő Magyarországon a legfőbb közjogi méltóság, aki a nemzet egységének kifejezője. Mindkét állításban értelmezésre szorul a *nemzet egységének*

²⁸ Vö. az Alkotmány 28. § (5) bekezdésével.

kifejezése, hiszen nem teljesen egyértelmű és úgy véljük, hogy nem is igazán szerencsés ebben a megfogalmazásban.

Először is mit kell értenünk nemzet alatt? Az állampolgárok és a választópolgárok közössége nem fedi le a nemzet fogalmát, nem tekinthetjük ezeket egymás szinonimájának, főleg nem akkor, amikor tudjuk, hogy alaptörvényünk külön rendelkezik a „nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó mivoltáról” (Petrétei 2000, 103.). További problémát vet fel az egység fogalma is. Plurális demokráciáról lévén szó, a nemzet egysége nem adott és nem is elvárt, hiszen a pluralizmus lényege a sokszínűség, sokrétűség. Nem összekeverendő a nemzet egysége és az állam egysége, hiszen ez utóbbi adott és állandó kell, hogy legyen a megfelelő működés érdekében. Attól, hogy egy nemzet nem egységes, még az állam az lehet. Végül beszélünk kell arról, hogy a többségben formális szereppel rendelkező köztársasági elnök miatt nem szerencsés a nemzet egységének kifejezéséről beszélni. Az egység kifejezése inkább erős hatalmi pozícióban lévő államfőre lehet jellemző, így a parlamentáris köztársaságban inkább a nemzet egységének képviselőjéről kellene beszélnünk.

Tovább lépve az alkotmányi cikkelyben, az államfő örökös az államszervezet demokratikus működése felett, ezzel deklarálja alaptörvényünk a köztársasági elnök alkotmányvédő feladatát. Köztudott, hogy a hatalmi ágak fő feladata az Alkotmány védelme, mégis ki tudunk emelni számottevő különbségeket feladatuk ellátásában:

Az Országgyűlés, a Kormány és a bíróságok feladata, hogy védjék és biztosítsák az alkotmányos rendet ill. az alapvető állampolgári jogokat. Mindezt saját cselekvésükkel látják el, azaz nincsenek más szerv együttműködésre utalva. Ezzel szemben az államfő csak az „államszervezet demokratikus működése felett” örökös, azaz sem sérelem esetén, sem jogbiztosítás végett nem ő cselekszik, hanem más szervhez fordul.

Abban az esetben, ha mégis ő maga cselekszik, döntéseiért más szerv vállalja a felelősséget, ugyanis csak így őrizheti meg pártatlanságát, így lehet összhangban az örökös a nemzet egységének kifejezésével²⁹ (Petrétei 2000, 103-104.).

Az államszervezet működése felett az elnök, az Alkotmányban meghatározott feladataival, jogköreinek gyakorlásával látja el az örökösét. Ez az örökös nem csak és kizárólag állami válságban valósul meg, sőt, természetes velejárója az „államügyek szokásos menetének”, (Petrétei 2000, 89) hiszen nélkül elképzelhetetlen az állam demokratikus működésének megőrzése. Az örökös tevékenységével valamennyi elnöki jogkör összefüggésbe hozható, az Alkotmány egyetlen elnöki jogkör esetében sem zárja ki azt, hogy

²⁹ ABH 1992. 207 (211-212)

az elnök annak keretében gyakoroljon őrökési funkciót. A más törvények által meghatározott elnöki feladatok ellátására is vonatkozik mindez, tehát nem csupán az Alkotmányban deklaráltakra vonatkozik, kiterjesztetten kell értelmeznünk (Petrétei 2000, 89.).

Mindezt az elnök is értelmezheti kiterjesztetten, ezzel igen széleskörű informális hatalomhoz jut, amely felhasználásával reprezentatívnak vélt szerepét és hatalmát jelentős mértékben bővítheti.

A köztársasági elnöknek jogainak gyakorlása során, beleértve a fenti őrökéssel összefüggő jogkörét is, tekintettel kell lennie demokratikus államműködésre, beleértve az odatartozó eljárási szabályokat, szempontokat is, ugyanis az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmányban megfogalmazott őrökési funkció nem tartalmaz konkrétumokat arra nézve, hogy mit tekinthetünk az államszervezet működésben beálló súlyos zavarnak. Biztosan ilyennek tekinthető, ha a Kormány személyi előterjesztései nem felelnek meg a jogszabályi feltételeknek, s ekkor az elnöknek meg kellene tagadnia egy jogszabálysértő kinevezést.

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéssel arra a megállapításra jutott, hogy az államszervezet súlyos működési zavara kritérium két forrásból eredeztethető. Egyrészt az Alkotmány 29. §-a, amely szerint az államfő kifejezi a nemzet egységét és őrökdi annak demokratikus működése felett, másrészt az Alkotmányban található önálló politikai döntések elemzése, amelyek közös jellemzőjeként kiemelhetjük, hogy alkalmazásuk az államszervezet működésében beálló súlyos zavarok esetén indokolt³⁰ (Petrétei 2000, 104.).

Mindezek tisztázása azért nélkülözhetetlen, mert ezek hiányában a köztársasági elnök hatalma, őrökési funkcióját tekintve, túlléphetné az indokolt szintet, ezáltal megbomlana a fékek és ellensúlyok rendszere, ami az állam demokratikus működésének megbomlásához vezetne.

5.1.3. A köztársasági elnök, mint a Magyar Honvédség főparancsnoka

Az Alkotmány deklarálja, hogy köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. Történeti visszatekintésként elmondható, hogy az ún. hagyományos főparancsnoki jogkör magába foglalta a haderők feletti tényleges rendelkezési jogot, a hadsereggel kapcsolatos igazgatási tevékenységet, speciális esetekben rendeletalkotási jogot is jelentett. Személyi hatáskörökkel is tartoztak a főparancsnokhoz, mint például a kinevezés, a kitüntetés és természetesen a fegyelmi jogkör.

³⁰ ABH 1992. 207 (212)

A köztársasági elnöknek az Alkotmány által deklarált főparancsnoki mivoltáról elmondhatjuk, hogy ez az alkotmányjogi jogállásának része és nem a Magyar Honvédségben betöltött beosztás vagy rendfokozat, mivel a köztársasági elnök főparancsnoki hatáskörének, ehhez kapcsolódó illetékességének, a parlamentáris köztársaságban hatalmon lévő elnök alkotmányjogi helyzetéhez illeszkednie kell.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a köztársasági elnök nem szolgálati előljárója a Honvédség tagjainak, kívülálló személyként fogja fel, azok irányítójaként és nem vezetőjeként.³¹ Nincs utasítási jogköre tehát a honvédségre vonatkozóan.

Abban az esetben, ha ez nem így lenne, a köztársasági elnök hazánkban tényleges honvédségi vezető lenne, ezáltal hatalma nagyobb lenne és közelítene egy prezidenciális rendszerben működő elnöki hatalomhoz.

Alkotmányunk tehát a köztársasági elnöknek irányítási jogkört biztosít a Magyar Honvédség felett, de irányítási jogosultsága van továbbá az Országgyűlésnek, a Honvédelmi Tanácsnak, a Kormánynak és az illetékes miniszternek, kivéve, ha nemzetközi szerződés másként rendelkezik.³² Annak ellenére, hogy az államfő irányítási felhatalmazást kapott, szerepének súlya ismét megkérdőjeleződik, amikor mindezt meg kell úgymond osztania a fent említett szervekkel.

A köztársasági elnök nem gyakorolhatja irányítási jogkörét, mint főparancsnok, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó rendelkezési jogokra vonatkozóan, kivéve, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, ill. a Kormány hatáskörébe tartozó hadsereggel, annak működésével összefüggésben álló irányítást sem.

Ez az alaptörvényi cikk és az idézett alkotmánybírósági határozat igazolja egy erős Országgyűlés és egy reprezentatív szereppel felszerelt köztársasági elnöki intézmény kialakítását Magyarországon.

Ezt a korlátozást csupán egy speciális eset oldja fel, amikor az Országgyűlés akadályoztatva van.

Akkor beszélhetünk az Országgyűlés akadályoztatásról, pontosabban az Országgyűlés döntések meghozatalában való akadályoztatásáról, amikor az Országgyűlés „nem ülészik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.”³³

³¹ ABH 1991. 189 (190)

³² Vö. az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésével.

³³ Alkotmány 19/A. § (2).

Ebben a speciális esetben a köztársasági elnöknek joga van a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére, a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, így tipikusan országgyűlési hatáskörébe tartozó feladatokat³⁴ vesz át, azokkal kapcsolatosan akár egész országot érintő döntéseket hoz.³⁵

A szükségállapotra és rendkívüli állapotra vonatkozó, azok idején alkalmazandó törvényi szabályozások elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.

Alkotmányunk alapján ismerjük meg a köztársasági elnök e jogkörébe tartozó feladatait:

I. A köztársasági elnök jogai rendkívüli állapot esetén

Az elnök, rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására jogosult, az Országgyűlés akadályoztatása esetén. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, továbbá tagjai:

- Az Országgyűlés elnöke
- Az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői
- A miniszterelnök
- A miniszterek, továbbá a Honvéd Vezérkar főnöke, tanácskozási joggal.

Rendkívüli állapot fennállásakor a Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök jogait. A Honvédelmi Tanács a Magyar Honvédség belföldi illetve külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi állomásozásáról valamint a hadsereg külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről dönt. Nem csak a Magyar Köztársaság fegyveres erőiről hoz döntést, szabályozza a külföldi fegyveres erők magyarországi alkalmazását, az országon belüli tartózkodását, állomásozását is. Mindemellett az Alkotmányunk külön felhatalmazást biztosít rendkívüli intézkedések megtételére.

A Honvédelmi Tanács rendelet bocsáthat ki, melynek egyes rendelkezései eltérőek lehetnek egyes törvényi paragrafusoktól, azonban az Alkotmány alkalmazása illetve az Alkotmánybíróság működése még ilyen országos szintű probléma idején sem felfüggeszthető.

³⁴ Vö. az Alkotmány 19. § (3) g) –j) pontjaival.

³⁵ Vö. az Alkotmány 19/A. § (1) bekezdésével.

A Tanács által kibocsátott rendelet a rendkívüli állapot után hatályát veszti, de az Országgyűlésnek joga van a hatályt meghosszabbítani.³⁶

II. A köztársasági elnök jogai szükségállapot idején

A köztársasági elnöknek a szükségállapot kihirdetésekor, az Országgyűlés akadályoztatása esetén, joga van a Magyar Honvédség felhasználásról döntést hozni.

A köztársasági elnök szükségállapot idején, rendeleti úton bevezeti a külön törvényekben meghatározott speciális, adott állapotra vonatkozó intézkedéseket.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy *a köztársasági elnöknek kizárólag csak szükségállapot idején van rendelet alkotási joga*. A bevezetett rendkívüli intézkedésekről köteles az Országgyűlés elnökét értesíteni; szükségállapot idején az Országgyűlés illetve annak akadályoztatása esetén, az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága folyamatosan ülésezik.

A köztársasági elnök rendelete harminc napig marad hatályban, azonban az Országgyűlés vagy annak Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök rendeleti úton hozott intézkedéseinek hatályát meghosszabbíthatja, de megadja az alaptörvény az Országgyűlésnek vagy annak Honvédelmi Bizottságának a kibocsátott rendeletet felfüggesztésnek jogát is.³⁷

Mindebből az a konklúzió vonható le, hogy az elnök az ún. Országgyűlést helyettesítő hatáskörét csak és kizárólag egy utólagos parlamenti ellenőrzés mellett gyakorolhatja.

Jogosan merül fel bennünk a kérdés, hogy mi történik a váratlan helyzet kialakulásától a szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetéséig.

Alkotmányunk a Magyarország területére váratlanul történő külső fegyveres erők betörését kiemelve, a következőket deklarálja:

A köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv alapján a Kormány a támadás elhárítására, Magyarország területének honi illetve szövetséges légvédelmi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányrend valamint az élet- és vagyonbiztonság védelme érdekében továbbá a közrend és a közbiztonság fenntartása végett, a szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetéséig azonnali intézkedések meghozatalára köteles.³⁸

E gondolatfolyam lezárásaként fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés akadályoztatásának megszűntével, első ülésén megvizsgálja, hogy a hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot idején hozott speciális intézkedések jogszerűek voltak-e. A jogszerűség kimondásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

³⁶ Vö. az Alkotmány 19/B. §.-ával.

³⁷ Vö. az Alkotmány 19/C. §.-ával.

³⁸ Vö. az Alkotmány 19/E. §.-ával.

Megállapítható, hogy annak ellenére, hogy ez idáig még nem kerültek bemutatásra a köztársasági elnök Alkotmányunkban felsorolt feladatai, egy gyenge, ún. reprezentatív szerepekkel felruházott elnök képe rajzolódott ki bennünk.

Az 5. 1. 3 alcím alatt tárgyaltakkal kapcsolatban azonban könnyű észrevenni, hogy rendkívül szélesek azok a jogosítványok, amelyeket az elnök rendkívüli állapot, szükségállapot vagy éppenséggel hadiállapot idején gyakorolhat (Ádám 1995, 48.).

Gyakorlatilag a Honvédelmi Tanács elnökeként az ország irányításában szinte szabad kezet kapott, a Tanács csupán az Alkotmánnyal nem hozhat ellentétes intézkedéseket.

Még hangsúlyosabb, hogy a szükségállapot idején, rendeleti úton kormányozza az országot, amelyet csupán az Országgyűlés, annak akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága függeszthet fel.

Váratlan támadások esetén a Kormány a köztársasági elnök által előzőleg jóváhagyott tervet követve teszi meg a legfontosabb illetőleg legszükségesebb intézkedéseket az országunk védelmében.

Ezen ismereteink birtokában ambivalens³⁹ érzéseink támadhatnak a köztársasági elnökkel kapcsolatban, újra kell gondolnunk a kialakult reprezentatív képet.

Békeidőszakban egy, a háttérben meghúzódó személyt vélünk felfedezni, akinek jogosítványai nem tekinthetők olyanoknak, mint egy prezidenciális köztársaság elnökéé, azonban a békeidőszaktól eltérő állapotban, egy erős jogosítványokkal és intézkedési lehetőségekkel felruházott személyt látunk benne.

A továbbiakban megismerkedünk az elnök sérthetlenségével. Bemutatásra kerül a személyi sérthetlensége, foglalkozunk továbbá jogi és politikai felelősségével egyaránt, kiemelve az eltéréseket, amelyek megkülönböztetik egy átlag állampolgártól.

5.1.4. A köztársasági elnök sérthetlensége és felelőssége

„A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.”- állapítja meg Alkotmányunk.⁴⁰

Mindez közhelynek számíthat, ennek érdekében az Alkotmánybíróság értelmezte a sérthetlenség tartalmi elemeit.⁴¹

³⁹ Ambivalens: kettős.

⁴⁰ Vö. az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésével.

⁴¹ Vö. a 48/1991 (IX. 26.) AB határozattal.

A köztársasági elnök sérthetetlensége, személyének sérthetetlensége az alkotmányjogi jogállásának velejárója. Az elnök sérthetetlensége nem jelent abszolút mentességet; nem azt jelenti, hogy köztársasági elnökként bármit meg lehet tenni. Szó sincs erről.

Mint valamennyi modern parlamentáris államban, így hazánkban is a sérthetetlenség alatt az elnök „politikai felelősségének hiánya és jogi felelősségének korlátozott volta értendő” (dr. Trócsányi 2006, 208.). Mindez nem korlátozza a sérthetetlenség eredeti szerepét, azaz az elnöki tisztség zavartalan működését és a legfőbb közjogi méltóság tekintélyének megóvását (dr. Trócsányi 2006, 208.).

Az elnök politikai és jogi felelőssége egymástól független, más természetű. A politikai felelősségtől való mentesség nem mentesíti a jogi felelősségre vonástól az elnököt, ha annak feltételei fennállnak (Petrétei 2000, 100.).

Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható, továbbá jogi felelőssége is csupán korlátozott, csak az Alkotmányban foglaltakra vonatkozik.⁴²

Abban az esetben, ha az elnök tisztsége során az Alkotmányt vagy más törvényt szándékosan megsért, jogi felelőssége életbe lép.

Az elnök jogi felelőssége igen kiterjedt, mivel a tisztsége során elkövetett direkt alkotmány- ill. törvénysértés esetén felelősségre vonása megalapozottá válik, amely hivatalából való elmozdításával járhat együtt. Kilényi Géza⁴³ különvéleményében hangsúlyozta, hogy „az államszervezet felső szférájában a jogi felelősségnek ez a rendkívül szigorú mértéke egyedülálló: sem az országgyűlési képviselőt, sem a Kormány tagját, sem az Alkotmánybíróság tagját vagy a bírót nem terheli ilyen mértékű felelősség”.

Az országgyűlési képviselők egyötöde az alkotmány ill. törvénysértő elnökkel szemben felelősségre vonási eljárást kezdeményezhet. „A felelősségre vonás realizálásának azonban eljárásjogi ’fékje’ van: az Alkotmány 31/A. § (3) bekezdésében megkövetelt kétharmados szavazati arány.”- említi Kilényi különvéleményében. És valóban, az eljárás megindításához a képviselők kétharmados támogatására van szükség.

Az Alkotmány alapján a köztársasági elnök tisztségétől megfosztható abban az esetben, ha szándékos törvénysértést követ el.⁴⁴

⁴² Vö. az Alkotmány 31.§ (4); 31/A.§ (2)-(6); 32.§.-ával.

⁴³ Kilényi Géza: 1989-től 1998-ig az Alkotmánybíróság tagja.

⁴⁴ Vö. az Alkotmány 31.§ (4) bekezdésével.

Másutt az alaptörvény nem köti ki, hogy a törvénysértésnek szándékosnak kell lennie.⁴⁵ Ebből megállapítható, hogy a felelősségre vonáshoz nincs szükség szándékosságra, de a megfosztás feltétele a szándékosság megléte (Petrétei 2000, 100, 109.).

A fentebb idézett cikkben foglaltak szerint a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja, erre azonban semmilyen speciális utalás, tartalmi jellemző nem került az alaptörvénybe. A büntetőjogi védelem azonban nem is annyira, sokkal inkább a büntetőjogi felelősségre vonás releváns a dolgozatom szempontjából, az, hogy a köztársasági elnök hatalmából fakadó lehetőségeknek, milyen korlátai vannak.

Megadja a választ arra, hogy mi az, amit megtehet az elnök, akár formális, akár informális hatalmának felhasználásával és mi az, ami már a Büntető Törvénykönyv⁴⁶ (Btk.) szankciói alapján ítéendő meg.

Az Alkotmány 32.§-a részletezi a büntetőjogilag üldözendő cselekményt elkövető köztársasági elnökkel szembeni jogi szankciók lehetőségeit, az eljárás lefolytatásának szakaszait.

A köztársasági elnök a 32.§ megléte nélkül is szankcionálható lenne, hiszen a megfosztását más törvényhely részletesen szabályozza. A törvényalkotó, feltehetőleg az egyszerűség kedvéért, könnyítési szándékkal az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta egyrészt a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztási eljárásának lefolytatását, másrészt a bűncselekmény indukálta szankció alkalmazását is. A köztársasági elnöki tisztségből eredeztetve a ciklus alatt, *hivatalos minőségben* elkövetett cselekményre speciális, míg az egyéb cselekményekre az általános szabályok irányadók. Ennek miérettől könnyű belátni, magától értetődő, hogy hivatalos személyként, mint államfő, akár formális, akár informális hatalmát felhasználva, súlyosabb cselekmények elkövetését valószínűsíthetjük, mint civil minőségében. A tetteivel kiváltott hatások eltérőek lehetnek.

Mindemellett az alkotmányozó célja, hogy az elnök ellen hivatali ideje alatt, csak a legsúlyosabb cselekmények esetén folyjon büntetőeljárás.

Az eljárás feltétele kettős: hivatali ideje alatt kövesse el, azaz megválasztása után, továbbá hivatalos személyként, azaz ne magánemberként.

A Kilényi- féle idézetre visszautalva, a megfosztáshoz és a büntetőeljárás megindításához az országgyűlési képviselők minősített többsége szükséges. Az ügy, ezután az Alkotmánybíróság égisze alatt kerül megvitatásra.

⁴⁵ Vö. az Alkotmány 31/A. § (2) bekezdésével.

⁴⁶ 1978. évi IV. törvény.

Az Alkotmánybíróság büntetőbíróságként szabad kezet kap a szankcionálás terén. Főbüntetés és mellékbüntetés egyaránt kiszabásra kerülhet⁴⁷ (dr. Trócsányi 2006, 208-209.).

Az Alkotmánybíróság a következő büntetés-kombinációkkal élhet:

- az elnököt megfosztja tisztségétől és büntetőjogi szankciót is alkalmaz
- megfosztja az elnököt tisztségétől, de nem alkalmaz büntetőjogi szankciót
- nem fosztja meg az elnököt tisztségétől és büntetőjogi szankciót sem alkalmaz vele szemben.

A logikusan várt negyedik lehetőségre, mely szerint az elnök tisztségben marad, de büntetőjogilag szankcionálják, nincs lehetőség. Jogtechnikailag és ésszerűségi okokból sem elképzelhető egy elítélt köztársasági elnök, aki, mint elnök szabadságvesztését tölti. Azonban visszautalva a fentebb írtakra, jogilag nem kizárt, hogy egy büntetését letöltött személy legyen a legfőbb közjogi méltóságoknak (dr. Trócsányi 2006, 210.).

Amiért fontosnak tartom, hogy a dolgozat része legyen ez az alfejezet, az azzal indokolható, hogy a témaválasztás szempontjából relevanciával⁴⁸ bír.

A címben szereplő formális és informális hatalom érzékelteti, hogy a köztársasági elnöknek az Alkotmányban deklarált jogosítványain kívül egyéb, lehetőségei is vannak (rejtett jogosítványok) hatalmát kiterjeszteni, néha megközelíteni egy erős jogosítványokkal felszerelt prezidenciális elnököt. Ez az alfejezet felvázolta az Alkotmány adta jogi korlátokat, amelyeket még a korlátozott jogi felelősséggel rendelkező köztársasági elnök sem léphet át büntetlenül soha. Az elnök, minden általa elkövetett bűncselekményért felelősséggel tartozik ugyanúgy, mint bármely polgártársunk. Ebben nincs különbség. Az Alkotmánybíróságnak széleskörű lehetősége nyílik a bűnös elnök szankcionálására.

Ez a teljes fejezet, mintegy felvezeti a rákövetkezőt, melyben az elnök hatáskörei kerülnek részletes bemutatásra.

A hatáskörök előtt helyeztem el a formális és informális hatalommal való visszaéléssel járó szankciórendszer bemutatását, hogy a továbbiakban, erre visszautalva mutathassam be a hatáskör adta formális, esetleg az informális hatalom méretét, alkalmazhatóságát valamint azok határát.

⁴⁷ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 38.§.

⁴⁸ Relevancia: jelentőség.

6. A köztársasági elnök feladat- és hatásköreinek bemutatása, a formális és informális hatalom jellemzése

Az 1989. évi XXXI. ún. alkotmányt módosító törvény megszüntette a kollektív államfői intézményt és egy új korszakot vezetett be hazánkban. Már tisztáztunk, hogy Magyarország parlamentáris köztársaság, ennek ellenére hatályos Alkotmányunk, az ezzel a kormányzati rendszerrel összefüggő tézist, amely szerint az államfő a kormány útján gyakorolja a végrehajtó hatalmat, nem rögzíti, valamint nem minden elnöki feladatot köt miniszteri ellenjegyzéshez.

Néhányan, mint például Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus című monográfiájában ebből egy félprezidenciális rendszer felé mutató államfőt vezet le (Kukorelli 1996, 298.).

Azonban ezzel nem értünk egyet ismerve a félprezidenciális rendszerben működő államfői intézményt. Magyarországon az elnök sokkal inkább protokolláris, mint a másik kormányzati rendszerben.

Más megoldást választott a törvényalkotó; az elnök feladatait és annak intézményi kereteit hatáskörönként csoportosítja.

A köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét és örködik demokratikus működése felett. De mindezt hogyan teszi? Alkotmányunk tartalmazza az erre vonatkozó lehetőségeket, amelyekkel az elnök megtestesíti a nemzet egységét és ellenőrzi az államgépezetben felbukkanó anomáliákat.⁴⁹

Az alaptörvény 30/A. §. (1) bekezdése tartalmazza a tipikus államfői feladatok felsorolását. A felsorolás azonban nem taxatív, azaz nem egy zárt és átléphetetlen területről beszélünk. A köztársasági elnöknek egyes feladatait az Alkotmányban elszórtan fedezhetjük fel, mint erre már fentebb utaltam is. Továbbá a taxatív felsorolást azért is kell egyértelműen elvetnünk, mert maga az Alkotmány deklarálja, hogy az Országgyűlés az elnökökre további hatásköröket ruházhat át. Itt fontos kiemelni, hogy a végrehajtó hatalom nem teheti ezt meg, mivel a hatáskör ráruházás törvényi aktust igényel⁵⁰ (dr. Trócsányi 2006, 205.).

Mielőtt rátérnénk ezek részletezésére, egy gyakran felbukkanó fogalmat tisztáznunk kell: *a miniszteri ellenjegyzést*.

⁴⁹ Anomália: rendellenesség.

⁵⁰ Vö. az Alkotmány 31/A. §. (1) m) pontjával.

6.1. A köztársasági elnök és a miniszteri ellenjegyzés kapcsolata

A miniszteri ellenjegyzés lényege, hogy a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter (továbbiakban: miniszter) a köztársasági elnök által kibocsátott aktusból következő felelősséget átvállalja. A magyar parlamentáris rendszer a miniszterelnök és a miniszterek Országgyűlés előtti felelősségére épül. Az elnök politikailag nem felelős az Országgyűlésnek. Ebből következik, hogy az önálló politikai döntéseinek a száma minimális⁵¹ (Kukorelli 1996, 299). További szerepe az ellenjegyzésnek, hogy azáltal válik az aktus *érvényessé*.

Természetesen némely hatáskörök természetüknél fogva nem igénylik az ellenjegyzést, ide sorolható az Alkotmány alapján a magyar állam képviselése, a választások kitűzése, továbbá az észrevételező, javaslattevő, kezdeményező hatáskörök. A hatáskörök részletes bemutatásánál mindig hangsúlyozzuk, hogy az ellenjegyzéshez kötött-e, avagy nem.

A továbbiakban megvizsgáljuk a hatáskörcsoportokat, elemezzük Alkotmányunk 30/A. §-ában foglaltakat és felelevenítve a fentebb leírtakat, jellemezzük az elnöki hatalmat.

6.2. A tipikus államfői jogosítványok

A) A magyar állam képviselése

Alkotmányunk 30/A. §. (1) a) pontjában rögzíti, hogy a köztársasági elnök képviseli a magyar államot. Ez a képviselet főként államközi és közjogi képviseletet jelent. A köztársasági elnökön kívül azonban a miniszterelnök és a külügyminiszter képviseleti joga is ismeretes, tehát a köztársasági elnök e feladatnak sem kizárólagos ellátója, annak ellenére sem, hogy az Alkotmány számára is biztosítja.⁵²

Konkretizálja mindez a köztársasági elnök reprezentatív funkcióját. Tipikus államfői hatáskörrel beszélhetünk, amellyel a nemzet egysége kerül kifejezésre. Kifelé és befelé irányuló képviseletével főként protokolláris tevékenységi kör kapcsolódik hozzá, így a meghívásoknak eleget téve, a magyar államot képviselve, fogadásokon, avatásokon, nemzeti ünnepeken, egyéb ünnepélyeken jelenik meg (Petrétei 2000, 93.).

Mindebből és a hatáskör jogi természetéből következik, hogy a magyar állam képviselete nincs miniszteri ellenjegyzéshez kötve.

⁵¹ Vö. az 5.1.1 alcímben írtakkal.

⁵² 156/B/1990. ABH.

Formális hatalom kapcsolódik mindehhez, azonban elgondolkodtató lehet számunkra, hogy egy-egy ilyen protokolláris találkozón az elnöknek lehetősége nyílik olyan hazai és nemzetközi viszonylatban is meghatározó kapcsolatokat kialakítania, amelyekkel esetleg befolyásolhatja az ország beállítódását. Fontos kiemelni, hogy itt *nem a nemzetközi szerződésekre kell gondolnunk (!)*, amelyek ellenjegyzéshez kötöttek, csupán a formális gyűléseken alkalmazható informális hatalom adta lehetőségekre.

Példaként gondoljunk itt Sólyom László 2009-es szlovákiai látogatására. Milyen megítélés alá essen az egyfelől, hogy egy uniós állampolgár magyar elnök ne léphessen be egy másik uniós tagállam területére, másfelől pedig az, hogy egy elnök megfelelő diplomáciai előkészítés nélkül tegye ezt meg. Mindenesetre az ügy odáig ment, hogy a magyar állam az európai bírósághoz fordult igazának védelmében.

B) A külügyi tevékenység

A köztársasági elnöknek tipikus államfői tevékenysége a külügyi ténykedés. Sokkal hangsúlyosabb és dominánsabb, mint az előbb taglalt protokolláris képviselő. Ebből következik, hogy az Alkotmány minden egyes, ehhez kapcsolódó intézkedését az elnöknek miniszteri ellenjegyzéshez köti. A külügyi tevékenység alkotmányilag több, egymással természetes összefüggésben álló részt foglal magába.

1. Nemzetközi szerződések megkötése

*„A köztársasági elnök a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt, ha a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez előzetes hozzájárulása szükséges”.*⁵³

A nemzetközi jogban elismert viszonyosság elvéből fakad, hogy nemzetközi szinten egymással azonos szintű szervek lépnek kapcsolatba. Alkotmányjogból ismert, hogy a Kormány feladata a nemzetközi szerződések megkötésének előkészítése, ebből következik, hogy a felelősség a Kormányt terheli. Az ország szempontjából „kiemelkedő fontosságú nemzetközi” szerződések megkötése az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak, így azok megkötése előtt előzetes hozzájárulásához szükség van (Petrétei 2000, 93.).

Mivel a köztársasági elnök keze alkotmányilag kötött, nem áll módjában saját hatáskörén belül *önállóan* nemzetközi szerződéseket kötni. Nincs lehetősége hozzájárulás ill. ellenjegyzés nélkül nemzetközi szinten lépnie.

⁵³ Alkotmány 30/A.§ (1) b) pont.

Ezáltal tipikusan reprezentatív mivolta igazolódik, hiszen csak a viszonyosság elvéből eredendően van szükség rá, képviseli az Országgyűlés akaratát. Mind az Országgyűléssel, mind a Kormánnyal foglalkozó alkotmányi fejezetekben megtaláljuk számukra biztosítva a nemzetközi szerződéskötés lehetőségét.

Továbbá fontosnak tartom kiemelni, hogy a megfoghatatlan jelzők („kiemelkedő jelentőségű”) nincsenek értelmezve, így az Országgyűlés erősebb pozícióban van, mint a köztársasági elnök, hiszen hozzájárulás nélkül gyakorlatilag tehetetlen.

2. A követségi jog gyakorlása

„A köztársasági elnök megbízza és fogadja a nagyköveteket, követeket” szabályozza így Alkotmányunk.

Egyrészt megbízza a magyar követeket és nagyköveteket ill. felmenti őket, ezt nevezzük aktív követségi jognak. A köztársasági elnök gyakorolja azonban a passzív követségi jogot is, azaz fogadja a külföldi államok követeit, nagyköveteit valamint azok megbízó és visszahívó levele átvételének jogát (Petrétei 2000, 93.). Hangsúlyozom még egyszer, hogy a követeket és nagyköveteket a köztársasági elnök *megbízza és nem kinevezi*. Kinevezési jogkörére más szabályok az irányadók.

E jogkör betöltése, úgy vélem nem szorul részletesebb magyarázatra, szintén miniszteri ellenjegyzéshez kötött, mind az aktív, mind a passzív követségi jog gyakorlása. Formális és informális hatalom szempontjából irrelevánsnak minősíthető, úgy gondolom nincs sok lehetősége hatalmának szélesítésére ezzel kapcsolatban, azonban kifejezetten jól tükrözi a köztársasági elnök reprezentativitását, a miniszteri ellenjegyzések általi determinizmust.⁵⁴

C) A kinevezési jogkör

Az átláthatóság érdekében már az elején a következő csoportosítást kell megtennünk:

A köztársasági elnök *kinevezi és felmenti*:

- A Magyar Nemzeti Bank elnökét, és alelnökeit
- Az egyetemi tanárokat
- A minisztereket

⁵⁴ Determinizmus: meghatározottság.

- A legfelsőbb Bíróság elnökének elnökhelyetteseit és a hivatásos bírákat⁵⁵
- A legfőbb Ügyész helyetteseit⁵⁶
- Az államtitkárt (a törvény itt nem rendelkezik a felmentés szabályairól)⁵⁷
- A Miniszterelnökséget vezető államtitkárt⁵⁸

A köztársasági elnök *kinevezi és előlépteti*:

- A tábornokokat

A köztársasági elnök *megbízta és felmenti*:

- Az egyetemek rektorait (*főiskolai rektorokat a miniszterelnök*)

Végül a köztársasági elnök *megegyeztetési tisztségében*:

- A Magyar Tudományos Akadémia elnökét.⁵⁹

Mindezt külön törvényekben meghatározott személyek vagy javaslatára teszi, rögzíti az Alkotmány.

Alkotmánybírósági Határozat mondja ki, hogy a kinevezésre vonatkozó szabályok természetesen érvényesek valamennyi hasonlóra is,⁶⁰ noha az Alkotmány más és más megnevezést adott is a különböző köztársasági elnöki aktusokra. *A könnyebb érthetőség céljából a kinevezést alkalmazzuk mindegyikre, összefoglalóan.*

E cseppet sem könnyen megjegyezhető csoportosítás után értékeljük magát a jogkört. Az Alkotmány rögzíti, hogy a kinevezési jogkör miniszteri ellenjegyzéshez kötött⁶¹, ebből azonban nem az következik, hogy e tipikus államfői jogkör pusztán formalitás lenne. A csoportosítás zárásánál kiemelttem, hogy a kinevezést nem a köztársasági elnök, hanem törvényben meghatározott más szerv kezdeményezi, tehát az elnöki döntés mindig egy másik szerv döntéshozatali eljárásába ékelődik bele. Az ilyen jellegű kinevezési jogkört - az Alkotmánybíróság nyomán - kötött jogkörnek nevezzük.

A köztársasági elnök nem húzhatja a végletekig az időt, mivel annak indokolatlan „túllépése alkotmányellenes”⁶², az ésszerűség határán belül döntést kell hoznia: kinevezi az

⁵⁵ A Legfelsőbb Bíróság elnökére javaslatot tesz, de Országgyűlés választja meg. Vö. az Alkotmány 48. § (1)-(2) bekezdésével. Szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges hatalom nevezi ki az elnököt.

⁵⁶ Vö. az Alkotmány 52. §-ával.

⁵⁷ Vö. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról [52.§ (2) bekezdés]

⁵⁸ Vö. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról [59.§ (5) bekezdés]

⁵⁹ Vö. az Alkotmány 30/A. § (1) i) pontjával.

⁶⁰ ABH 1991. 189 (204)

⁶¹ Kivételt képez a bírák és a legfőbb ügyész helyetteseinek kinevezése és felmentése, minden egyéb kinevezés, felmentés, előléptetés stb. miniszteri ellenjegyzéshez kötött.

⁶² Vö. 8/1992. (I. 30) AB határozattal.

adott személyt, vagy megtagadja azt. Megtagadás esetén indokolnia kell döntését (Petrétei 2000, 94.).

A megtagadás csak a személyre vonatkozhat. A 36/1992. (VI. 10.) AB határozat értelmében, „kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül” (Kukorelli 1999, 299.), a betölteni kívánt tisztség, a választás oka, esedékessége stb. nem érintheti az elnök jogkörét. Az államszervezet demokratikus működésben zavart keltő kinevezési javaslatot az elnök elutasítja.

A már többször értelmezett zavart az elnök abban az esetben állapíthatja meg, ha alapos okkal arra a következtetésre jut, hogy a javasolt személy kinevezése által az adott szerv működése, alapfeladatainak ellátása ellehetetlenedne (Kukorelli 1999, 299.).

Mint láthatjuk, súlyos kifogással kell élnie a köztársasági elnöknek a megtagadáshoz. A megtagadás intézménye nem alkalmazható elvont veszélyek kiküszöbölésére, amelyek állami működés joghézagosszabályozásából erednek, mondja ki a fentebb is idézett határozat.

Szűk körben ugyan, de a köztársasági elnök élhet diszpenzációs jogával, ami a kinevezéshez kötött bizonyos feltételek megfelelő mértékű enyhítését jelentik.

Egyes szerzők Kormánnyal kapcsolatos jogkörnek nevezik a miniszterelnökkel és a miniszterekkel kapcsolatos jogosítványokat. A jogkör szűkössége miatt, nem önálló alfejezetben, hanem ide kapcsoltn vizsgálgjuk az efféle jogosítványokat.

Magyar megoldásként, azaz a parlamentáris köztársaság jellemzőjeként, a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom, azaz a Kormány, egymástól elválík. Az államfő nem jogosult a végrehajtó hatalom vezetésére, nem is részese annak. Az államfő csupán hatékonysági intézkedési körrel van felruházva és minden intézkedése ellenjegyzéshez kötött. A kormányalakításban a köztársasági elnök szerepe „az általánosan követelnél formálisabb” (Dr. Sükösd 1996, 362.). Önállóan kormányfőt sem jelölhet az államfő, csupán javasolhat. A javasolt személyt az Országgyűlés többségi támogatással választja meg. A megválasztott kormányfő javaslatára a minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki (Dr. Sükösd 1996, 360-362.).

Úgy vélem, hogy az eddigi tipikus jogosítványok között először fedezhetjük fel a köztársasági elnök széleskörű lehetőségeit. Tény, hogy a legtöbb kinevezés ellenjegyzéshez kötött. Tény, hogy az elnök csak a jelölt személye ellen élhet kifogással, a jelölés okát nem vétőzhatja. Alkotmánybírószági határozatok tovább korlátozzák mindezt, azonban e jogkörénél érezhető, hogy széleskörűen tudja a jelölteket korlátozni kifogásolásával. Ami miatt kiemelendő e jogkör, hogy az elnök keze nincs oly mértékben kötve, nem kell szó nélkül

elfogadni a jelölt személyt és kineveznie. Fellelphet ellene. Ez egy olyan lehetősége, ami igazolja, hogy nem csak egy formális jogköre, hanem lehetősége is van valamelyest nézetei szerint alakítani a kinevezést. Ez persze nem azt jelenti, hogy elhagyva a parlamentarizmus határait, bárkivel szemben elutasító lehet, erre vonatkoznak a szabályozások, de érezzük, hogy itt több lehetősége van az elnöknek egy rábólintásnál.

D) A kitüntetési jogkör

Az állam ún. diszkréciós joga, hogy kitüntetéseket alapítson, megszüntessen. Mindez az állam elismerését fejezi ki adott személyek irányába. Az Alkotmány megfogalmazása szerint a köztársasági elnök *„adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetéseket és engedélyezi viselésüket”*.

Noha az államfő kitüntetési jogköre a legjelentősebb, ő adományozza az Országgyűlés által alapított díjakat nem kizárólagos a kitüntetési jogköre, a Kormány például művészeti díjat alapíthat és adományozhat, a miniszterelnöknek is van alapítási és adományozási joga, továbbá szakmai díjakat adományozhat a miniszter és a helyi önkormányzatnak is módja van minderre. A kitüntetés is miniszteri ellenjegyzéshez kötött.

Az Országgyűlés alapította díjak: Magyar Köztársasági Érdemrend, Magyar Köztársasági Érdemkereszt, Kossuth- díj, Széchenyi- díj. E díjakat és a Nagy Imre Érdemrendet a köztársasági elnök adja át ünnepélyes kerek között (Petrétei 2000, 95.).

Sólyom László, volt köztársasági elnök, az államfő kitüntetés-adományozó feladatkörével kapcsolatban az Alkotmánybírósághoz fordult, melyben e jogköréhez kapcsolódóan annak értelmezését kérte, hogy milyen szempontok alapján jogosult a kitüntetendő személyre tett előterjesztést megvizsgálni.

A köztársasági elnök indítványában úgy vélekedett, hogy e jogköre tekintetében nem csak formai, hanem tartalmi vizsgálat alapján is határozhat a kitüntetés adományozásáról vagy annak megtagadásáról, annak ellenére, hogy e jogkör ellenjegyzéshez kötött.

Mindezt a kinevezési jogkörre vonatkozó korábbi Alkotmánybírósági határozatokból vezeti le, hiszen ott is megállapították, hogy a miniszteri ellenjegyzés nem jelentheti az automatikus végrehajtást.

Sólyom László szerint a kitüntetés törvényi vizsgálat nem választható el az értékítéllettől, hiszen a meghozott döntés erkölcsi természetű.

„A kifejtettek alapján a köztársasági elnök azon szempontok (mérce) meghatározását kérte az Alkotmánybíróságtól, amelyek alapján tartalmi vizsgálat alá vonhatja a kitüntetési előterjesztést, továbbá azon feltételek meghatározását, amelyek fennállása esetén megtagadhatja a kitüntetési előterjesztés teljesítését” (47/2007 (VII. 3.) AB határozat).

A határozat értelmében a kinevezés és a kitüntetés-adományozás együttesen nem vizsgálható, mivel egy kinevezés aláírása vagy megtagadása közvetlen hatással lehet az állam demokratikus működésére, míg ez a kitüntetések esetében nem helytálló.

Mind az államfőnek, mind az előterjesztőnek Alkotmányból fakadó kötelessége a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének tiszteletben tartása és ennek érvényesítése a kitüntetési eljárásban. Ennek értelmében, az Alkotmánybíróság határozata alapján, a köztársasági elnököt a kitüntetési eljárásban érdemi (tartalmi) döntés illeti meg, amely az alkotmányos értékrendet sértő előterjesztés megtagadásával jut érvényre.

Sólyom László e számára biztosított lehetőséggel Horn Gyula esetében élt is, a volt miniszterelnök rendszerváltás előtti szerepvállalására hivatkozva kitüntetését megtagadta, mert azt a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjével szembenállónak tartotta.

A példa alá is támasztja a széleskörű informális hatalmat; az előterjesztő nem tartotta értékrendbe ütközőnek Horn Gyula tevékenységét, a köztársasági elnök azonban igen, így az előterjesztést megtagadta. Nem konkrétan körbehatárolt, hogy mire alapozva teheti meg ezt az államfő, az emberek erkölcsi ítéletei eltérőek. Az Alkotmánybíróság tehát *mérlegelési jogkört biztosított az államfőnek a kitüntetések adományozása tekintetében*, ezzel de iure is növelve közjogi hatalmát.

E) A kegyelmezés

„A köztársasági elnök az egyéni kegyelem gyakorlásakor az állami büntető igényről mond le”.⁶³ A határozatot értelmezve, elmondhatjuk, hogy az elnöknek egyéni kegyelmezési jogköre van, amellyel jogosult az eljárási és a végrehajtási kegyelem biztosítására egyaránt. Az elnök „kegyelmezési jogköre nem korlátozható” (Petrétei 2000, 96.).

Mindebből arra gondolhatunk, hogy amennyiben az államfő úgy gondolja, hogy kegyelmezési jogkörével élve eltekint az állam büntető igényéről, azt korlátozás nélkül megteheti. Itt kell felhívnom a figyelmet arra, hogy a korlátozás ellenére, e jogkör is miniszteri ellenjegyzéshez kötött, pontosabban a természeténél fogva a közigazgatási és igazságügy-miniszteri ellenjegyzéshez. Volt már példa arra, hogy az elnök kegyelmezési

⁶³ 31/1997. (V. 16.) AB határozat.

jogával élt volna, de az akkori miniszter (Dávid Ibolya) elutasította. Ezzel ismét azt a következtetést tudjuk levonni, hogy a korlátlan kegyelmezési jog bizony korlátozható. Érvényességi kellék nélkül a köztársasági elnök tehetetlen.

Ismét a parlamentarizmust jellemző, jelképes hatalmú köztársasági elnököt látjuk, aki alkotmányban fogalt igen jelentős jogkörét csak ellenjegyzés mellett gyakorolhatja. Az elnöknek kell, hogy legyen olyan szintű jogi és emberi rálátása az adott ügyre, hogy önállóan felelősségteljes döntést tudjon hozni, ellenjegyzés nélkül.

A kegyelmezés értelmezésével eljutottunk a tipikus államfői jogosítványok bemutatásának végére.

Tovább erősödött bennünk az ambivalens érzés, hiszen hol egy erősebb, hol egy meglehetősen gyenge státusú köztársasági elnököt festettünk le. A továbbiak a hatáskörök másik csoportjával ismerkedünk meg és elemezzük a köztársasági elnök Alkotmány által biztosított ill. korlátozott hatalmi helyzetét.

6.3. Az Országgyűléssel kapcsolatos államfői hatáskörök

Már korábban felvázoltam, hogy a rendszerváltással kapcsolatosan többféle elképzelés is felmerült az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök viszonyával kapcsolatban. Véggkövetkeztetésként megállapítható volt, hogy azok csoportja ért el célját, akik egy erős, kiterjedt hatalommal rendelkező Országgyűlést és egy reprezentatív szerepkörrel felruházott, szimbolikus köztársasági elnököt kívántak.

Átláthatósági és következetességi indokból az államfő Országgyűlést helyettesítő hatáskörét már korábban taglaltuk, ezért ebben az alcímben külön már nem foglalkozunk vele.

Ott felhívtam arra a figyelmet, hogy az államfőnek, az állam működésében beálló zavar következtében, rendkívül széles lehetőségei vannak, ezzel mintegy a fenti állítást részben cáfolandó, elmondhatjuk, hogy a köztársasági elnöknek csupán békeidőszakban van, az Országgyűléssel szemben, elenyésző jogköre.

Minden egyéb rendkívüli esetben, szerepe az Alkotmányban deklarált módon, jelentősen felértékelődik. Ekkor életbe lépnek hibaelhárítói, kiegyensúlyozó szerepei.

A továbbiakban vizsgálódás alá vonjuk, hogy vajon egyéb jogosultságait, miként gyakorolja az államfő az Országgyűléssel kapcsolatosan. Mihez van joga, mit tehet, milyen szabályok alapján. Ennek megfelelően vizsgáljuk az Országgyűlés megbízásával, működésével kapcsolatos jogait és a törvényalkotásban betöltött szerepét.

Megvizsgáljuk, hogy a békeidőszaki tevékenység során valóban az Országgyűlés az államfő fölé testálódik vagy ez csak részben igaz.

A) Az Országgyűlés megbízatásával és működésével összefüggő államfői jogosítványok

A köztársasági elnök „*kitűzi az országgyűlési képviselők... választását.*” Az Alkotmány nem, de a választási eljárásról szóló törvény szabályozza, *hogy a választást a szavazás napja előtt 60, elemzendő esetünk előtt még 72 nappal korábban kell kiírni.*⁶⁴

Ezzel kapcsolatosan a dolgozat szempontjából fontosnak tartom ismertetni azt az esetet, amikor a köztársasági elnök húsvét hétfőt megelőző, törvényileg tiltott napra tűzte ki a választásokat.

Ennek fényében, Hárs Gábor országgyűlési képviselő az Országos Választási Bizottsághoz (továbbiakban: OVB) fordult, kérve az eset elbírálását, a jogsértés megállapítását.

Kifogása arra irányult a beadványozónak, hogy a köztársasági elnök törvénytörően tűzte ki a választások időpontját, mivel a külképviseleti választások időpontja, húsvét hétfőt megelőző napra esik. *Törvényileg tiltott, munkaszüneti napot megelőző napra esnie a választásoknak.* Az OVB tagjai hosszas vitát folytattak arról, hogy egyáltalán van-e hatáskörük e beadvány elbírálására. A probléma abban állt elő, hogy egyes tagok úgy vélték, az államfő is a választási eljárásról szóló törvény (továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozik. Ha pedig ez így lenne, akkor egyszerű jogértelmezéssel levezethető a törvénytörő kitűzés. Ez azonban nem helytálló, ugyanis a köztársasági elnök nem tartozik a Ve. személyi hatálya alá. Az OVB 4: 3 arányban határozatot hozott, melyben végül hatáskörhiányra hivatkozva, elutasította a beadványt (64/2010. OVB hat.).

Összegezve a határozatot elmondható, hogy a köztársasági elnöknek önálló és *felülbíráhatatlan* döntése a választások időpontjának kitűzése⁶⁵, melyet alátámaszt a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indoklás része is.

További szempont található a fentebb már bemutatásra került köztársasági elnök felelősségét szabályozó alkotmányi paragrafusokban is. Ezek értelmében, ha az államfő tisztsége során törvénytörést követ el, az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást. Ennek értelmében ez a speciális eljárási szabály érvényes ebben az esetben a köztársasági elnökre, semmilyen más egyéb nem. Ezt a legfelsőbb Bíróság OVB

⁶⁴ Vö. 1997. évi C. törvény 4.§. (1) bekezdésével.

⁶⁵ Vö. 5. 1. 1 alcímmel.

határozatot jóváhagyó döntése ki is mondotta. Országgyűlési kezdeményezés pedig itt nem történt.

Az OVB tagok közül többen elismerték a formális törvénysértést, de mivel nem választási szerv aktusa a kitűzés, hanem mintegy államfői előjog, felülbíráhatatlan jogi aktus (AB), ezért hatáskör hiányában a beadványt elutasították.

Természetesen a beadványozó élve törvény által biztosított jogával az OVB határozatot megtámadta, a Legfelsőbb Bírósághoz fordult. A Legfelsőbb Bíróság helyben hagyta az OVB által hozott határozatot, további fellebbezésnek helye nincs.

Tehát, mit kell ebből látnunk? Az államfő törvényt sértett, de mivel mindezt diszkrecionális jogkörében tette és az Országgyűlés nem indítványozott eljárást ellene, a döntése helyben maradt. Azon a napon tartották a külképviseleti választásokat. Elgondolkodtató, amit felvet az OVB vita összefoglalójában Dr. Poczkodi Balázs. E szerint az államfő e döntése ellen semmilyen jogorvoslatnak, fellebbezésnek nincs helye, az OVB csak megállapíthatná a törvénysértés tényét, de ennél tovább, hatáskör hiányában nem mehet. Sőt, véleménye szerint, maga az államfő sem bírálhatja felül a döntését.

Összegezve: voltaképpen az elnök kiemelt közjogi státusza miatt – mivel nem jogalkalmazó – fogadható el a kitűzés felülbíráhatatlan aktusra vonatkozó megoldása.

Alkotmányunk 22.§ (2) bekezdésének értelmében a köztársasági elnök a választásokat követő egy hónapon belül összehívja az Országgyűlés alakuló ülését (Petrétei 2000, 96.).

Protokoll diktálta feladat ez, így a társadalom felé közvetíthető, hogy a legfőbb közjogi méltóság gondoskodik az Országgyűlés első, jelentős ülésének felvezetéséről.

Bővíti az Alkotmány a köztársasági elnök jogosítványait, hiszen „részt vehet az és felszólalhat az Országgyűlés ülésein” és intézkedés megtételére „javaslatot tehet az Országgyűlésnek”.⁶⁶ Volt már róla szó, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a Legfőbb Ügyészt az államfő javaslatára az Országgyűlés választja.

E négyes, miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolható hatáskörei a köztársasági elnöknek, hiszen egy másik szerv, az Országgyűlés egyetértésével válnak befejezetté. *A köztársasági elnöknek e jogosítványai, az önálló javaslatételei egyértelműen növelik hatalmi súlyát, erősítik szerepét* (Kukorelli 1999, 299.).

Látható, hogy az elnöknek megvannak a lehetőségei hatalmi pozícióját szélesíteni. A formális hatalom, amelyet az Alkotmány rögzít, kiegészülhet informális hatalommal. Az

⁶⁶ Vö. az Alkotmány 31/a. §. (1) e)- f) pontjaival.

informális hatalom gyakorlatilag beszabályozhatatlan, az államfő képességein és helyzetfelismerésén múlik csupán, hogy tud vele élni. Ítéloerején sok minden múlik.

Fel kell elevenítenem a Legfelsőbb Bíróság mostani elnökének, Baka Andrásnak a pártok frakcióival történő egyeztetést mellőző jelölését. Az Országgyűlés egyértelműen tiltakozott a köztársasági elnök által jelölt személy ellen, azonban az államfő, ettől függetlenül többszöri leszavazás ellenére is kitartott a jelöltje mellett és több alkalommal ismét őt újra jelölte.

Ezzel a jogosítványával módja van az Országgyűlés fölé helyezni magát, és ezzel a prezidenciális államok elnökéhez közelíteni. Igaz, közben elesett a jelölt főbíró leszavazásakor hangoztatott azon érv, hogy nem volt magyarországi bírói gyakorlata, mert közben ezt megszerezte.

Az Országgyűlés által elvárt egyeztetést azonban nem csak a Legfelsőbb Bíróság elnökének jelelésekor mellőzte a köztársasági elnök. Nem egyeztetett többek között a legfőbb ügyész, az általános, az adatvédelmi és a jövő nemzedékek biztosa személyéről sem. Az egyeztetés elmaradását a pártok nem hagyták szó nélkül: nem fogadták el a jelölteket.

A pártok Göncz Árpád és Mádl Ferenc elnöksége alatt beleszólhattak a jelölt kiválasztásába, Sólyom László ezzel egyértelműen szakított, jelöltjeiről nem egyeztetett, s ezzel felülírt egy parlamenti szokást, konvenciót. Tette mindezt az Alkotmány paragrafusaira hivatkozva és arra, hogy pártok jelölésében minden esetben érződik a párthűség, tehát csak egyeztetés nélkül tud szakmailag megfelelő személyt jelölni. További érve mindemellett, hogy a korábbi elnökök idejében az egyeztetés ellenére is előfordult, hogy a jelöltet nem fogadták el.⁶⁷

Az elődök gyakorlatával való szakítás jelentősen csorbította az államfő tekintélyét, aki azonban ötéves mandátuma alatt folyamatosan tartotta magát ahhoz, hogy a szakmaiságot el kell választani a pártpolitikától. Autonómiára törekvő szerepfelfogásról beszélhetünk.

Sólyom László visszafoglalta a pártok által birtokolt területet, visszavette a jelölés hatalmát, amelyet az Alkotmány eleve biztosít számára. Az egyeztetés mellőzésével olyan hatalom került vissza a kezébe, amelyről elődei lemondtak, ezáltal szerepét bővítette, megerősítette.

A köztársasági elnök politikai súlyát tovább erősíti, hogy az Országgyűlés bizottságainak ülésén is önálló javaslatokat terjeszthet elő.

⁶⁷ Forrás: <http://index.hu/belfold/solyom3835/> (Olvasva: 2010. október 18.)

Államfői kezdeményezésre, rendkívüli ülésre vagy ülészakra az Országgyűlést össze kell hívni. A folyamatos ülésezés miatt ennek időbeli korlátai vannak. A köztársasági elnöknek jogában áll egy ülészakon belül egy alkalommal az Országgyűlés ülését elnapolni. Az elnapolás időtartama legfeljebb harminc nap lehet. Erős jogosítványnak tűnik, azonban könnyen védhető. Az Országgyűlés elnöke, amennyiben az elnapolás tartama alatt, a képviselők egyötöde indítványozza, köteles nyolc napon belül az Országgyűlést ülésre összehívni (Kukorelli 1999, 303.).

Ez alátámasztja, hogy az Országgyűlés erősebb pozícióban van, mint az államfő, hiszen jogi lehetősége van felülmúlni a köztársasági elnöki döntést. Mindez a nem megfelelő jogi szabályozás eredménye.

Az Alkotmány biztosítja, hogy a köztársasági elnök kérelmére, a képviselők kétharmados támogatásával, zárt ülés rendelhető el⁶⁸ (Petrétei 2000, 96.).

Magas egyetértési arány szükséges tehát ahhoz, hogy a köztársasági elnök zárt ülést kezdeményező kérése sikert érjen el. Itt ismételtén megmutatkozik, hogy államfő támogatás nélkül tehetetlen. Sem formális, sem informális hatalom nem áll rendelkezésére ebben az esetben, ha nem támogatják, kérelme elvész és nyilvános ülést tartanak.

Az Országgyűlés felosztatásával kapcsolatos nézetekkel már korábban foglalkoztunk, amit megemlítek, hogy természetesen az Országgyűlés működésével kapcsolatos hatáskörnek tekintjük és szintén determinált pozícióban marad a köztársasági elnök, hiszen a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetői ellentmondó véleménye esetén, nincs joga a szükséges lépések megtételéhez.

B) A köztársasági elnök törvényalkotással kapcsolatos lehetőségei

A köztársasági elnök e feladatkörét az Országgyűléssel kapcsolatos alkotmányi fejezetben találjuk meg.⁶⁹

Ennek megfelelően a köztársasági elnököt megilleti a törvénykezdeményezési jog. Érdekes helyzet ez, hiszen az Alkotmány szabályozásának értelmében, erre miniszteri ellenjegyzés nélkül van lehetősége, ami viszont nem jellemző a parlamentáris köztársasági rendszerekben. Már tisztáztuk, hogy politikai felelőssége nincs az államfőnek, az ellenjegyzés hiányában keresztűzbe kerülhet az Országgyűléssel, amely el is vetheti a kezdeményezést.

⁶⁸ Vö. az Alkotmány 23.§-ával.

⁶⁹ Vö. az Alkotmány 25.§-26.§-aival.

Azonban a másik megoldás sem vezet sokra, ha ellenjegyzéshez lenne kötve a kezdeményezési joga, igazából amögött a Kormány akarata állna (Petrétei 2000, 97.).

Erre a visszaságra javasolta többek között Ádám Antal, hogy „elégleges lenne, ha az államfő közvetlenül vagy írásban üzenetet, illetve általános felhívást intézhetne az Országgyűléshez” (Ádám 1995, 46.).

Minden esetre azt kell mondanunk, hogy az államfő törvénykezdeményezési joga abból a szempontból releváns, hogy lehetősége van az Országgyűlés figyelmét felhívni bizonyos kérdések szabályozásának szükségességére. Olyan problémákra rávilágítani, melyek már nem állnak a Kormány ill. az Országgyűlés munkásságának középpontjában, amely hiányosságok jogszabályi rendezése, amelyek nem kerültek népszavazásra, mégis a társadalmat vagy annak részét érintené. Mint már fentebb említettem nem kötelező ugyan, de célszerű az államfői kezdeményezéseket a törvényalkotás szempontjából figyelembe venni.

A törvénykezdeményezési jog formális joga a köztársasági elnöknek, azonban indokolt informalitással kitölteni ahhoz, hogy valóban a törvényalkotó figyelembe vegye.

Ismeretes, hogy az Országgyűlés által alkotott és elfogadott törvényeket a köztársasági elnök írja alá. Hatályos Alkotmányunk értelmében az államfő a megküldött törvényt aláírja adott határidőn belül és gondoskodik annak kihirdetéséről. A kihirdetésen belül külön kell foglalkozni a *promulgációval* és *publikációval*, ugyanis e két mozzanat mást és mást jelent.

A promulgáció az államfő általi aláírást jelenti. Ezáltal igazolja, hogy ő, a többi hatalmi ágtól elkülönült hatalomként, a parlamenti többség diktálta akaratot elfogadja és a továbbiakban az elfogadott törvényt tiszteletben kell tartani.

Az államfői szignó továbbá a törvénytöveg hitelességét hivatott alátámasztani. Természetesen az államfőnek nem kötelező aláírnia a megküldött törvényt. Önálló mérlegelési joggal rendelkezik annak tekintetében, hogy a keletkezett törvény eljárásilag és tartalmilag megfelel-e a megkívánt alkotmányossági feltételeknek. Alkotmányban deklaráltak szerint, kétség esetén két lehetősége van az államfőnek.

Szuspenzív, azaz felfüggesztő államfői vétónak nevezzük, amikor a köztársasági elnök megfontolás végett visszaküldi az Országgyűlésnek a javaslatot, mert sérelmesnek találja azt vagy annak egyes rendelkezéseit.⁷⁰ Az Országgyűlés ezt követően hatvan napon belül újratárgyalja azt és javított vagy változatlanul hagyott törvényt a köztársasági elnök kézhezvételtől számított öt napon belül *köteles* kihirdetni. A kötelezettséget az alaptörvény

⁷⁰ Vö. az Alkotmány 26.§ (2) bekezdésével.

mondja ki, ezáltal megkérdőjeleződik a visszaküldés jelentősége, hiszen az államfőnek másodjára változtatás nélkül is, alá kell írnia.

Ebből látható, hogy a visszaküldési jog nem erős jogosítványa az államfőnek, gyakorlatilag nem tud mit tenni a törvény rendelkezései ellen. Figyelmeztető jellegű politikai aktus, melyet a visszaküldéssel gyakorol.

Másik lehetősége, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulva próbálja nézeteit alátámasztani, azaz, hogy a törvény alkotmányellenes, más kifejezéssel élve „aggályosnak tartott”.⁷¹ Ez az előzetes normakontroll. Komoly súlyú intézmény, mert itt az államfő valóságos ellenhatalmat gyakorol a törvényhozással szemben. Sólyom László tucatszor élt is ezzel, s nem is elsősorban politikai, hanem alkotmányjogi érvekkel tudott az Alkotmánybíróság előtt fellépni. Ráadásul a jogi élet egyetlen más szereplőjének sincs joga előzetes normakontrollt kérni, mert a képviselők bizonyos létszámhoz kötött kezdeményezési lehetőségét törölte a törvényhozó. Amennyiben az Alkotmánybíróság részben vagy egészben megállapítja egy törvény alkotmányellenességét, úgy érdemben kell a parlamentnek megváltoztatnia azt.

Abban az esetben, ha egy törvényt az Országgyűlés, népszavazás általi megerősítésre utalt, az államfő csak akkor írja alá, ha azt valóban megerősítette a népszavazás. A promulgáció nemcsak jogosultság, kötelezettség is egyben (Petrétei 2000, 97-98.).

A publikáció annyit tesz, hogy az Országgyűlés által elfogadott, köztársasági elnök promulgációjával ellátott törvény, egy kurrens⁷², mindenki számára elérhető lapban, a Magyar Közlönyben, kihirdetésre kerül. A kihirdetés a törvény érvényességi kelléke, enélkül jogilag a törvény nem létezhet. Az államfő a promulgációval a kihirdetésről is rendelkezik, tehát az aláírt törvényt ki kell hirdetni (Petrétei 2000, 98.).

A fentiekből könnyen belátható, hogy a kihirdetésért felelős szerv, a Miniszterelnöki Hivatal, ugyanolyan szerepet játszik a törvényalkotásban, mint az Országgyűlés vagy az államfő, hiszen kihirdetés nélkül nincs törvény (Kukorelli 1996, 301.).

Az Országgyűléssel kapcsolatos jogosítványokból láthatjuk, hogy az államfőnek az előzetes normakontroll gyakorlásán kívül nincsenek az Országgyűléssel szemben erős jogosítványai. Törvénykezdeményezési joga van, de nem kizárólagos és lássuk be, könnyedén figyelmen kívül hagyható. Protokoll szerep csupán, hogy aláírásával megerősíti a megküldött törvényt, hiszen nem tudja igazán megvétózni, csupán késleltetni tudja a kihirdetést. A késleltetéssel ugyan lehetősége van bizonyos szituációk befolyásolására, lehetséges, hogy a

⁷¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szóhasználata.

⁷² Kurrens: rendszeresen megjelenő.

Kormány vagy az Országgyűlés számára igen fontos törvénnyel kapcsolatban a késleltetés következményekkel járhat, de ez nem jellemző.

Az alkotmányellenességgel szemben tud csak fellépni, ha az alkotmánybíróság soron kívüli eljárásában megsemmisíti az elnök által alá nem írt, de a parlament által megszavazott törvényt.

Magyar megoldásként, azaz a parlamentáris köztársaság jegyében, a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom, azaz a Kormány, egymástól elválík. Az államfő nemcsak, hogy nem jogosult a végrehajtó hatalom vezetésére, hanem egyáltalán nem részese annak. Az államfő csupán hatékonysági intézkedési körrel van felruházva és minden intézkedése ellenjegyzéshez kötött.

6.4. Az államfő egyéb, Alkotmányban szabályozott jogosítványai

A köztársasági elnök nem csak az országgyűlési képviselők, hanem az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, továbbá az európai parlamenti választások időpontját is kitűzi. Az érintett önkormányzatok kezdeményezésére dönt a városi cím adományozásáról, a város, község elnevezéséről, a község alakításáról, a községes egyesítéséről továbbá az egyesítés megszüntetéséről.

Az önkormányzati törvény⁷³ szabályozza az ezekkel kapcsolatos anyagi jogot, míg az eljárásjogi szabályozást, a területszervezési eljárásról szóló törvény⁷⁴ tartalmazza. Az államfő e jogosítványa nincs miniszteri ellenjegyzéshez kötve.

További jogosítványai közé sorolhatjuk a népszavazás kezdeményezésének jogát ill. az országos népszavazás időpontjának kitűzését.

E jogosítványok mentesek a miniszteri ellenjegyzés kötelezettségétől. Mentesek az ellenjegyzéstől, de a kezdeményezésről az Országgyűlés dönt, mivel a törvényalkotó a népszavazás kiírásának jogát mérlegelési jogkört megengedő népszavazási kérdésekben a parlamenthez telepítette. (Szemben a kötelezően kiírandó és egyben ügydöntő népszavazással, amelyet minimum 200 000 állampolgár hiteles aláírása támogat).

Az Országgyűlés elnöke, a meghozott döntésről, tájékoztatja az államfőt. Az államfőnek a meghozott Országgyűlési határozat közzétételétől számított kilencven napon belül és harmincöt nappal a szavazás napja előtt kell a népszavazást kitűznie (Petrétei 2000, 100.).

⁷³ 1990. évi XLV. Törvény a helyi önkormányzatokról.

⁷⁴ 1999. évi XLI. Törvény a területszervezési eljárásról.

A köztársasági elnök dönt az állampolgársági ügyekben, mely döntése miniszteri ellenjegyzéshez kötött az alaptörvény értelmében. A belügyminiszter előterjesztése alapján az államfő dönt a honosítás ill. a visszahonosítás kérdéskörében.

Az állampolgárságról joga van az állampolgárnak lemondania, erről az államfő a belügyminiszter javaslatára mérlegelés nélkül dönt. Az állampolgárság – bizonyos esetekben – vissza is vonható, mely döntés szintén államfői jogkörbe utalt.

Végül meg kell említenünk az Alkotmány 30/A. § (1) m) pontját, mely szerint a köztársasági elnök dönt mindazon további ügyekben, melyeket egyéb törvény a hatáskörébe utal. Ezért azért hasznos momentum, mert ezáltal alkotmánymódosítás nélkül is megoldható az államfő hatáskör-bővítése. A felsőoktatásról, a honvédelemről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény is tartalmaz ilyen jellegű hatáskör-bővítést.

A köztársasági elnök jogosítványai főképp az Alkotmányban meghatározottak, formálisan rögzítettek, melyeket néhány AB határozat (kinevezési jogkör gyakorlása, mérlegelési jogkör a kitüntetések adományozásánál) konkretizált, szűkített-szélesített. Ami jogilag nem rögzített, ami nem dokumentált, ami úgymond az Alkotmányban és egyéb törvényekben rögzített feladatainak eljátszását jelenti, informális hatalomnak nevezzük.

Rávilágítottam, hogy hol, melyik hatalom érvényesül erősebben. Formális és informális hatalom, együttesen, de külön-külön is létező fogalmak. Az Alkotmánytól nincs mód eltérni, de, hogy milyen módon teljesíti az államfő az ott foglaltakat, helyzetfelismerése révén, saját személyiségének megfelelően választhat, így szélesítheti a jogszabályok adta lehetőségeit. Szerepfelfogásán sok minden múlhat.

A továbbiakban e szerepfelfogást elemezzük a már leköszönt köztársasági elnök ill. a jelenlegi köztársasági elnök tevékenységnek tükrében.

6.5. Formális és informális hatalom köztársasági elnökeink tevékenységének tükrében

A rendszerváltás óta napjainkig négy fő került államfői pozícióba. Sorrendben: Göncz Árpád, Mádl Ferenc, Sólyom László és jelenleg Schmitt Pál.

Az államfők politikai tevékenysége nem része a dolgozatomnak, noha számottevő politikai véleményhordozó, informális politika-befolyásoló. Megerősít vagy kritizál dolgokat, egy-egy adott politikai szituációban, kormányzati döntések nyomán. Ennek elemzése egy másik, politológiai módszerű dolgozatot igényelne. Magam az államfői feladat- és hatáskörök kapcsán mutattam be az elnök formális és informális hatalom adta lehetőségeit.

Formális hatalom a jogszabályokban rögzített jogok összességét jelenti, amelyek által az államfő rendeltetését betölti, feladatait ellátja. Az informális hatalom más jellegű dolog. Informális az, ami jogilag nem rögzített, amiről nincs hivatalos dokumentum, olyan jellegű jogilag nem szervezett kapcsolat, ami az államfő személyes meggyőződését elősegítő politikai konzultációkon alakul ki. Értékelés és befolyásolás – mivel az elnök jelentős véleményhordozó, sőt, alakító személyiség lehet.

Egyszerűbben fogalmazva ilyen informalitás az a szerepfelfogás, hogy hogyan játsza el az Alkotmányban és egyéb jogszabályokban rögzített szerepét, feladatait. Ahogy nem közömbös, ki ad elő egy zongora darabot vagy alakítja Hamletet, azonképpen az elnök személye sem az.

A formális és informális hatalom adta lehetőségek és e lehetőségek alkalmazása tükrében eddigi és jelenlegi köztársasági elnökeink összehasonlíthatók.

Az államfői poszt egyszemélyes hivatal, a pozíciót betöltő személy személyisége és elsősorban szakmai előélete, pályafutása és szerepfelfogása határozza meg. Göncz Árpád író volt, Parlament előtti felszólalásait és az országos nyilvánosság előtti szereplését egyfajta írói humanizmus szelleme hatotta át, így együttérzést váltott ki és támogatókat szerzett magának.

A jogvédelem terén azonban csak a politikai nézeteivel össze nem egyeztethető ügyekben intézkedett. Evidens, hogy utódai, Mádl Ferenc és Sólyom László, jogászként sokkal határozottabban léptek fel a jogrend, az alkotmányosság védelmében. Szakmai jártasságuk és tapasztalataik mindezt megalapozták, mindketten egyetemi tanárok, akadémiai doktorok, az MTA levelező tagjai. Sólyom László emellett az Alkotmánybíróság első, nagyteknétyű, kilenc éven át testületet vezető elnöke is volt.

Teljesen egyértelmű, hogy eltérő egyéniségekről és államfői szerepfelfogásról beszélhetünk esetükben, melyet a számadatok is alátámasztanak:

Göncz Árpád csupán kétszer küldött vissza az Országgyűlésnek törvényt, ezzel szemben Mádl hatszor, míg Sólyom 31-szer tett így. Hasonló tendencia figyelhető meg az Alkotmánybírósághoz fordulás adatait tekintve is. Göncz nyolcszor, Mádl 13-szor, Sólyom 17-szer fordult az Alkotmánybírósághoz.⁷⁵

Az adatok jól mutatják, hogy Sólyom László volt a legaktívabb köztársasági elnök napjainkig és ezen aktivitása nem csak a politikai vétó és absztrakt, *előzetes normakontroll* esetében figyelhető meg. Sólyom, elődeivel szakítva *mellőzte a jelöltről való egyeztetést* a pártokkal, ezzel az őt teljes mértékben megillető jogot visszafoglalta.

⁷⁵ Forrás: http://atv.hu/belfold/20100812_hogyan_lehet_eros_elnok_schmitt_pal (Olvasva: 2010. október 17.)

A Sólyom-féle absztrakt normakontroll kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság minden esetben egyetértett Sólyommal, bár öt esetben még nem született döntés.

Jelenlegi államfőnk, Schmitt Pál, sportdiplomata, közgazdász. Valószínűsíthető, hogy egy új elnöki szerepfelfogással ismerkedhetünk meg általa. Elemzők szerint, háttérben tevékenykedő, észrevételen államfő lesz. Ez azonban a poszt kiüresedését eredményezheti, amely felerősítheti a parlamentarizmusról és prezidenciális rendszerről folyó vitákat.⁷⁶

Schmitt Pál értelmezése szerint az ő szerepe nem ellensúly, hanem egyensúly. Nézetei szerint az angol check and ballances nem a fékek és ellensúlyok rendszerét jelenti, sokkal inkább az *egyensúly* jelentést tartja megfelelőnek a ballance szóra, nem tagadva természetesen, annak ellensúly jelentését sem.

Úgy gondolja azonban, hogy az ellensúly nem az államfői intézmény szerepe, sokkal inkább az ellenzéki pártok, koalícióéké. A parlament összetételét a nép választja, az ellenzéknek megvannak a lehetőségei az ellensúly-szerep betöltésére.

Az államfői jogkörök, a 62/ 2003 AB határozat alapján, „az Országgyűlési törvényhozási tevékenységének ellensúlyát képezik a hatalommegosztásnak az alkotmány által szabályozott rendszerében.” Ehhez kapcsolódóan Schmitt úgy találja, hogy neki tiszteletben kell tartania, hogy a választások során a nép, ilyen módon és mértékben ruházta át szuverén hatalmát a parlamentre.

Új államfőnk nagy hangsúlyt kíván fektetni az emberekkel való kapcsolattartásra, továbbá félévente szeretne a Kormány ülésein jelen lenni, kapcsolatban állni az Alkotmánybírósággal és a Legfelsőbb Bírósággal egyaránt.

Megadja a törvényhozásban betölteni kívánt szerepének értelmezését is azzal, hogy állítja, „ha egy köztársasági elnök aktívan együttműködik a hatalmi ágakkal, az is egy motor.”

A népakarat kifejezését is nagyon fontosnak tartja a köztársasági elnök, semmiképpen nem kíván azzal visszaélni, „a népszavazás szent dolog, annál magasabb fórum nincs.”⁷⁷

Fontosnak tartom tisztázni az új államfő kormányformákkal kapcsolatos nézeteit is. Schmitt Pál a megtett tanulmányozásából az alábbi következtetést vonja le:

„Az amerikai elnökről köztudott, hogy fontos és tág döntési jogköre van, az osztrák államfő szerepe ugyanakkor szinte csak a reprezentatív, protokolláris megjelenésére korlátozódik a gyakorlatban.

⁷⁶ Forrás: Uo.

⁷⁷ A cikk teljes tartalma megtekinthető: <http://keh.hu/index.php?submenu=articles&cat=0&id=146&details=1>
(Olvasva: 2010. augusztus 21.)

A francia elnök jogkör tekintetében valahol a kettő között van, Magyarországon pedig a francia és az osztrák modell között határozható meg a köztársasági elnök hatásköre. Tisztában vagyok tehát az Alkotmány biztosította határokkal, és ezt igyekszem maximálisan megtölteni tartalommal. Ennek a munkának komoly súlya van és nagy felelősséggel is jár.”⁷⁸

7. Zárszó, összegzés

A dolgozatomban összefoglaltam a köztársasági elnökkel kapcsolatos nézeteimet. Sorra vettem a munka folyamán az egyetemes nézeteket, amelyek az államfővel, annak jogállásával foglalkoznak. Carl Schmitt és Hans Kelsen eltérő jogfelfogásával megalapoztam a dolgozat alapproblémáját. A jogállás egyetemes problémafelvetését követően ismertetésre kerültek a dolgozat szempontjából jelentősséggel bíró kormányformák, amelyek bemutatása főként az államfői szerepekre koncentrált. Ezen általános felvezetés folytatásaként, hazánkra vonatkoztatva, felvázoltam az alkotmányozó Magyarország rendszerváltás idején kialakult problémáit, a Nemzeti Kerekasztal és az Ellenzéki Kerekasztal Alkotmány és köztársasági elnök körül kibontakozott vitáját. A vita eredményeként egy erős hatalmi helyzetben lévő Országgyűlés mellett, egy reprezentatív államfői intézmény került kialakításra. E reprezentatívnak vélt intézmény bemutatásánál hangsúlyt kapott a jogállás, nyomatékosan felvázoltam az államfői, demokráciát őrző és főparancsnoki mivoltát. Mindenképpen foglalkoznunk kellett az ezzel szorosan összefüggésben álló felelősség témakörével, amelyben ismertettem részletesen a köztársasági elnök jogi lehetőségeit, korlátait.

Mindezek logikus folyományaként sorra vettem az államfő Alkotmány által biztosított hatásköreit, amelyek részletes bemutatásakor hangsúlyt kapott azok jellegének felvázolása a címben szereplő formális és informális hatalom szempontjából.

Összehasonlítottam eddigi államfőink szerepfelfogását és az objektív vizsgálódást feloldva összegeztem jelenlegi köztársasági elnökünk nézeteit a dolgozatban szereplő legjelentősebb szempontok alapján.

Úgy vélem a dolgozat elolvasásával letisztultan látható az államfői intézményt, az ahhoz kapcsolódó formális és informális lehetőségekkel.

Amit saját véleményként hangsúlyoznék, hogy nem értek egyet azzal a nézettel, hogy az államfő hazánkban gyenge, csupán protokolláris intézmény. Az elemzés folyamán rávilágítottam arra, hogy a deklarált formális hatalom, informális hatalommal igen

⁷⁸ A cikk teljes tartalma itt olvasható: <http://keh.hu/index.php?submenu=articles&id=139&details=1&cat=5>
(Olvasva: 2010. augusztus 18.)

széleskörűen bővíthető. Minden régi és új államfőnek megadatott a lehetőség, hogy ezzel éljen. A magyar parlamentarizmusban sokkal több lehetősége van az államfőnek, mint a pusztán formalitás, csupán tudni kell, hogy hol és mikor kell az informális hatalom adta lehetőségeket kihasználni. A Schmitt Pál- féle szerepfelfogás miatt, pedig úgy gondolom néhány év múlva, ismét elő kell venni ezt a témát, és egy várható új Alkotmány tükrében, ismét értelmezni kell a köztársasági elnök formális és informális hatalmát.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal*: A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: A köztársasági elnök az új Alkotmányban (szerk.: Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- Kukorelli István*: Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő. In: Kormány a mérlegen 1990-1994. (szerk.: Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi) Korridor Kiadó, Budapest, 1994.
- Kukorelli István*: Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog II.- Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000.
- Dr. Trócsányi László (főszerk.)*: A mi Alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról. Complex Kiadó, Budapest, 2006.
- Somody Bernadette - Szabó Máté Dániel*: Segédlet az alkotmányjogi alapismeretek tanulásához (Kézirat). (Kiadásért felel: a Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Főiskolai Karfőigazgatója, Prof. Dr. Márkus Béla) Székesfehérvár, 2003.
- Dr. Sükösd Ferenc*: Az elnöki intézmény, a Magyar Köztársaság elnöke. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Egyetemi jegyzet) (Szerk: Dr. Kiss László) Pécs, 1996.
- Carl Schmitt*: A birodalmi elnök mint az alkotmány őre. In: Alkotmánytan (Szerk: Cs. Kiss Lajos) Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
- Hans Kelsen*: Ki legyen az alkotmány őre? In: Alkotmánytan (Szerk: Cs. Kiss Lajos) Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.

Folyóiratok, egyébek

- Halmai Gábor*: Alkotmányunk és őrzői. *Mozgó Világ*. 3. sz. 2004.
- Pokol Béla*: Jegyzetek Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájához. *Világosság* 2005/10.
- Szűcs Zoltán Gábor*: „Históriai jogi alapra helyezkedtünk” Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946: I. Törvény szerepéről az 1989-90-es köztársasági elnöki vitában. *Politikatudományi Szemle* XVII/4. 2008/4

Az Országos Választási Bizottság 2010. február 1-jén megtartott ülésének a jegyzőkönyve

De inisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
V. évfolyam, 2011/4. szám

Felhasznált jogforrások

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya*
1987. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1997. évi C. törvény a választási eljárásról
1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról.
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
48/1991 (IX. 26.) AB határozat.
8/1992 (I. 30.) AB határozat.
36/1992 (VI. 10.) AB határozat.
31/1997 (V. 16.) AB határozat.
62/2003 (XII. 15.) AB határozat.
47/2007 (VII. 3.) AB határozat.
64/2010 OVB határozat
64/2010 OVB határozat megtámadására hozott, Legfelsőbb Bírósági végzés (Kvk.II.37.151/2010/4. szám)

Internetes források

- <http://keh.hu/index.php?submenu=articles&id=139&details=1&cat=5> (Scmitt Pál nyilatkozata)
- <http://tarstudszoatar.adatbank.transindex.ro/?szo=40> (Konstitucionalizmus)
- <http://www.kislexikon.hu/pluralizmus.html> (pluralizmus)
- http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/az_amerikai_allammodell_az_egyesult_allamok_alkotmanyanak_alapelvei/
- <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8219> (1946: I. törvény)
- <http://www.elsovalaszto.hu/old1/html/archivum/leveltar/nepszav2.html> (a „négyigenes népszavazás”)
- <http://www.origo.hu/itthon/20060315solyom.html> (Sólyom László nem fogott kezét a díjazottal.)

http://atv.hu/belfold/20100812_hogyan_lehet_eros_elnok_schmitt_pal

<http://index.hu/belfold/solyom3835/>