



Pázmány Law Working Papers
2011/14

Kovács Virág: A köztársasági elnöki intézmény szabályozási konceptiójáról

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kovács Virág: * A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról

1. Az államfő alkotmányos helyzete, elhelyezése a kormányzati rendszerben; kormányzati keret kérdései; az ellenjegyzés szabályozása; egyes konkrét hatáskörök szabályozása, különös tekintettel a kormányalakítás körülményekre és az országgyűlés feloszlására; az Alkotmánybírósági határozatok beemelésének lehetőségei a normaszövegbe. - 2. A megbízatás keletkezésének, megszűnésének szabályozási lehetőségei; elnöki eskü. - 3. Konklúzió

„If it's not broken, don't fix it” – szabadfordításban: ha nincs eltörve, ne javítgasd. Ez a mondás jól jellemzi – egyebek mellett – az angolok közjogi gondolkodásmódját, reformokhoz való viszonyulását. De nemcsak az övékét. Hiszen például az ausztrálok, amikor 1998-99-ben alkotmányozó nemzetgyűlést, majd népszavazást tartottak arról, hogy köztársasággá alakuljanak-e, a vitatkozó felek e mondással, és különbözőképpen kicsavart változataival érveltek a monarchia fenntartása mellett, illetve ellen. Megjegyzendő: az ausztrálok a mondás eredetijéhez (is) való hűségüket fejezték ki a népszavazáson, amikor maradtak a Királynő óvó szárnyai alatt.

A mondás nem elsősorban azért jutott eszembe, mert a mostani hazai alkotmányozási folyamatban többször felvetődött a monarchiává alakítás gondolata, sokkal inkább e mondás mögöttes tartalma miatt. Hogy ti. ha egy működő gépezetbe avatkozunk bele, sokkal többet árthatunk, még a jobbítás szándéka mellett is, mint amennyit használunk. Javításra ezért csak akkor van szükség, ha a gépezetben valami tényleg eltörött és már használhatatlan.

A szabályozási koncepciót olvasva elsősorban azt állapíthatjuk meg, hogy a köztársasági elnöki intézmény „nincs eltörve”, így javításra alapvetően nem szorul. Ezzel együtt a koncepció javasol bizonyos kiegészítéseket, korrekciókat. Kérdés az, hogy javaslatai ott és abban javasolnak-e korrekciót, ahol azok indokolhatóak, vagy inkább többet ártnak majd az egész rendszerre való kihatásukban, mint használnak?

1.

Bármely alkotmányos kormányzati szerv szabályozásakor–újraszabályozásakor–módosításakor a rendszerkeretek kell, hogy kiinduló pontként szolgáljanak. Ez a koncepció alapján a parlamentáris kormányforma maradna, ami meghatározó következményekkel jár az államfőre (is).

Így mindenképp előtt jogállására nézve. Parlamentáris berendezkedésekben – legyen az államforma köztársaság avagy monarchia – az államfő a végrehajtás fejeként (vagy legalább részeként) nyer meghatározást, ami azonban soha nem jelenti kormányzati feladatok ellátását. Az államfő „uralkodik, de nem kormányoz”, a végrehajtáson belül a kormányzás a parlamentnek felelős, a parlament által elszámoltatható kormány feladata. A hagyományos magyar közjogi megfogalmazás szerint (1848-tól 1949-ig): az államfő a végrehajtó hatalom feje, aki e hatalmát a parlamentnek felelős kormány útján gyakorolja.

A hatályos magyar alkotmány ebben kivételt képez (történetileg és az európai standardot tekintve is), amikor mélyen hallgat az államfő „besorolásáról”. Magyar közjogi berkekben szinte szentségtörésnek számít az államfő és a végrehajtás egy lapon említése is, mintha a „végrehajtó hatalom” valamiféle bajt hozna az államfőre, vagy mintha ebből a kapcsolatból messzebbre mutató következtetések kellene, hogy adódjanak. (Így pl. nem következik az államfő végrehajtó hatalom élére sorolásából, hogy a bíróságoknak a köztársasági elnök nevében kellene határozataikat meghozni: részben, mivel a bíróságok most sem a kormány,

* PhD (ELTE ÁJK). Kézirat lezárása: Budapest, 2011. február 4.

mint végrehajtó hatalom nevében hozzák a döntéseiket, részben mert a bíróságok ugyanúgy a törvények végrehajtói, mint a végrehajtás, ennyiben azonos szinten helyezkednek el alkotmányosan, részben – és legfőképp – mivel állami szervekként az állam nevében járnak el és hoznak döntéseket.) Az Alkotmánybíróság az alkotmány hallgatását úgy értelmezte, hogy az államfő egy „hatalmi ágakon kívül álló önálló hatalom”.¹

Ha a szabályozás és az azóta gyökeret vert felfogás mögötti okokat keressük, két érvet találunk. Az egyik az 1989-90 körüli bizalmatlanság a felállítandó államfői intézménnyel, de még inkább akkori esélyes várományosával szemben. Az akkori ellenzék megfogalmazásában „erős parlament, gyenge kormány és gyenge elnök” volna elfogadható². Ennek volt része, hogy az államfőt minél jobban el kell távolítani a kormányzati hatalomgyakorlás közeléből, s így – bár az 1946. évi I. törvénycikk sokban mintául szolgált az államfői intézmény kialakításakor – jogállásának meghatározásában szakítottak a magyar és európai közjogi hagyományokkal. A másik ok Benjamin Constant „semleges államfő” koncepciójának félreértésére vezethető vissza, amit a magyar közjogászok közül sokan úgy értelmeznek, hogy az államfő semlegessége a politikai – és így nem semleges – kormányzati hatalommal szemben ragadható meg. Holott Constant ebben az értelemben nem tekintette semlegesnek az államfőt, olyannyira, hogy a kormány alakítását és leléptetését államfői prerogatívaként határozta meg. Számára evidens volt, hogy az államfő a végrehajtó hatalom fejeként értelmezhető csak – nincs szó „elkülönült, önálló” hatalomról. A semlegesség az „államfő politikától való mentessége” értelmében már csak azért sem tartható az ő koncepciójában, mert hiszen az államfőt éppen válsághelyzetekben kívánja érdemi feladatokkal felruházni. Akkor, amikor minden más politikus/politikai szereplő „csődöt mondott” kell neki mindenkinél jobb politikusnak lennie és megtalálni a kivezető utat a politikai válságból (közjogi eszközei megfelelő alkalmazásával). De még a mindennapokban is az arbitrer szerep jó képességű politikust feltételez, hiszen nem mindegy, hogy mikor, kivel, miről egyeztet, miről, hogyan tart beszédet, stb. az államfő. E politikusi szerep elsősorban a politikai működésre, folyamatokra kellő rálátással rendelkező, a politikai szereplők között autonóm módon eligazodni képes államférfit/nőt jelent. Constant elméletében a „semlegesség” az államfő sajátos funkcióját hivatott kifejezni, hogy ti. maga nem kormányoz, s csak válsághelyzetekben jár el teljesen önállóan.

A magyar közjogi gondolkodásra jellemző félelmekkel ellentétben, amiben kimondatlanul is az jelenik meg, hogy ha az államfő a végrehajtó hatalom feje (vagy része), ténylegesen kormányzati hatalmat is kell (vagy fog) gyakorolni, az államfőt valójában két dolog kapcsolja a végrehajtó hatalomhoz. Az, hogy döntéseit – leszámítva a klasszikus „prerogátiva” jogköröket (ld. lejjebb) – kormányzati előterjesztésre gyakorolja, valamint az ellenjegyzés. Mindkettő azt a célt szolgálja, hogy a politikailag felelőtlen államfő döntéséért az érdemi felelősséget a kormány vállalni tudja – mert a felelősséget valakinek vállalni kell. Ha pedig az államfő nem hallgat az előterjesztőre, nem az ellenjegyzést szokás megtagadni, hanem lemondani (vagy legalább is azzal fenyegetni), de a nyomatékos felhívásból az államfőnek „illik” érteni. Hiszen ő nem kormányoz, nem az övé a felelősség.

Az államfő jogállása körüli bizonytalanság – mert a jogállás lebegtetése leginkább ezt eredményezte – legsúlyosabban az ellenjegyzés intézményének értelmezésére volt kihatással.

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

² Ld. pl. Elnökválasztás és parlamentarizmus. Dátum, 1989. dec. 5. 7. p.

Ezzel kapcsolatban két értelmezést találhatunk a magyar közjogászok körében. Az egyik szerint az ellenjegyzés kontroll-eszköz a kormány kezében a köztársasági elnök döntéseivel szemben – épp úgy, mint a kinevezési, kitüntetési előterjesztések teljesítésének megtagadása a köztársasági elnök kezében. E felfogással az a probléma, hogy gyökeresen szembe megy azzal az együttdöntési mechanizmussal, ami az államfő döntéseit jellemzi parlamentáris rendszerekben. Az együttdöntés együttműködést feltételez, amivel az egymás hatalmi kontrollálása ugyanezen döntések során fogalmilag nem egyeztethető össze. (Ugyanis nem a végrehajtó hatalom fejének feladata a végrehajtó hatalom kontrollálása, hanem a parlamenté.)

A másik értelmezés szerint az ellenjegyzés csak a „végrehajtói típusú” államfői hatáskörök kapcsán fogadható el, mert az ellenjegyzés mintegy „átpolitizálja” a „semleges” államfő döntését. Erre jó példa az AB bírák kinevezésére vonatkozó értelmezése, amelyben azzal indokolta az ellenjegyzés hiányát, hogy az nem volna összeegyeztethető a „semleges hatalmat a semleges hatalomtól” elvvel, ez ui. a bírói függetlenség közvetítésének záloga.³ De ennél is súlyosabban jelenik meg ez a megközelítés a „Szent Korona határozatban”⁴, amiben azzal érvelt az AB, hogy a törvénybe foglalt államfői hatáskörök esetén értelmezés kérdése, hogy az adott hatáskör végrehajtói típusú-e, mert csak ebben az esetben szükséges az ellenjegyzés. Így most az ellenjegyzés szükségessége – az alkotmány írott szövegével ellentétben – törvényhozói mérlegelés tárgya. De nemcsak az AB helyezkedett erre az álláspontra, hiszen számos, a 90-es években született elemzés, így pl. az 1994-98 közötti alkotmányozáshoz készített alkotmányjogászai tanulmányok is kimondva–kimondatlanul ezt a nézetet képviselték, amikor az ellenjegyzéshez kötött hatáskörök csökkentésére tettek javaslatot.

Az ellenjegyzés valódi funkciója a felelősség átvállalása: valójában ez teszi a kormányzati rendszert alkotmányossá az államfő szempontjából. Az államfő ui. politikai felelősséggel nem rendelkezik, ő a döntéseiért el nem számoltatható, bizalmatlansági indítvánnyal vagy más módon politikai okokból el nem mozdítható. Ez is a parlamentáris berendezkedés sajátossága. Az államfő döntéseiért azonban valakinek vállalni kell a felelősséget: ez pedig az elszámoltatható kormány. Az ellenjegyzéssel történik meg annak kinyilvánítása, hogy a kormány vállalja a felelősséget az államfői döntésért. Az ellenjegyzés alkotmányos jelentségére utal, hogy az abszolút és az alkotmányos monarchia között a különbség épp az ellenjegyzésben áll, vagy ha úgy tetszik egy monarchia nem alkotmányos mindaddig, amíg nem alkalmazza az ellenjegyzést (ld. 1848. évi III. tc.).

Az ellenjegyzés eredeti funkciója szerint minden államfői döntéshez, intézkedéshez, azok érvényességéhez szükséges kötelező kellék. Sok parlamentáris rendszerben ez a megoldás máig tartja magát, legfeljebb a királyi prerogatívákat (vagy azok köztársasági megfelelőit) veszik ki alóla. Ezek: a miniszterelnök személyének kiválasztása (kinevezése), a parlament feloszlására irányuló javaslat visszautasítása, valamint a szentesítés (törvények kihirdetése, politikai vétója).

Kizárólag Kelet-Közép-Európában a rendszerváltoztatás után lett jellemző az, hogy az államfői döntések többségét kivonták az ellenjegyzés alól. Eklatáns példája a lengyel alkotmány, amely olyan hosszan sorolja az ellenjegyzés alóli kivételeket, hogy az olvasóban felvetődik: van-e egyáltalán ellenjegyzéshez kötött hatásköre a lengyel elnöknek? A magyar megoldás sem sokban különbözik ettől, ami azért is különösen zavaró, mert hatásköreit tekintve a magyar áll a legközelebb a nyugati parlamentáris államfőkhöz, ahol viszont a minél szélesebb körben alkalmazott ellenjegyzés teszi alkotmányossá az államfő működését. Így a magyar államfő működésének „alkotmányosabbá” tételéhez mindenképpen célszerű volna az ellenjegyzést kiterjeszteni. Ennek persze előfeltétele, hogy a magyar közjogászok a parlamentáris rendszereknek megfelelő tartalommal töltsék meg az ellenjegyzést (és általában az államfő és kormány viszonyát), s ne valamiféle „politikai mumust” lássanak benne.

³ Id. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

⁴ 26/2000. (VII. 6.) AB határozat.

Az említett – eredetileg prerogatíva, vagy hagyományos magyar közjogi kifejezéssel: fenntartott – államfői jogkörök a klasszikus parlamentáris berendezkedés specifikus államfői hatáskörei. (Megjegyzendő, hogy a prerogatíva eredetileg pusztán annyit jelentett, hogy ezekben az ügyekben az államfő nem szorult kormány-előterjesztésre, az ellenjegyzés alóli kivonásuk újabb keletű gyakorlat.) Jelentőségük miatt az államfő hatáskörei közül ezekre térek ki a következőkben.

A koncepció nem érintené a köztársasági elnök kormányalakításban való részvételét meghatározó hatásköröket – holott a magyar szabályozás itt tényleg egyedi, sehol máshol nem ismert megoldást alkalmaz. A köztársasági elnök ui. nálunk csupán javaslattételi joggal rendelkezik a miniszterelnök személyére, kinevezésére nem jogosult. Ennek indoka ugyanaz, mint az államfő végrehajtó hatalomtól való eltávolításának, s kihatása is éppoly szerencsétlen. A magyar szabályozás a német alkotmány szabályozását vette át – de csak félig. A németeknél ui. a köztársasági elnök javaslatot tesz a miniszterelnök személyére, amiről a parlament szavaz. Idáig a magyar követi a német alkotmányt. A németeknél azonban ezt követően a köztársasági elnök kinevezi a miniszterelnököt, majd javaslata alapján a minisztereket. A németek olyan következetesek a köztársasági elnök miniszterelnök-kinevezési jogát illetően, hogy még a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazása után, vagyis amikor a parlament az új miniszterelnök személyét is megszavazta az indítvánnyal együtt, a köztársasági elnök kinevezésével jön csupán létre a miniszterelnöki tisztség. Ezt a momentumot a magyar alkotmány szintén kihagyta. De követhetné a magyar alkotmány az olasz megoldást – amit a kelet-közép-európai államok többségükben átvettek –, ami alapján a köztársasági elnök kinevezi a miniszterelnököt, javaslata alapján a minisztereket, s az így felállt kormány haladéktalanul bemegy a parlamentbe bizalmi szavazásra. A parlament mindkét esetben beleszólhat a kormányalakításba, megakadályozhatja, hogy olyan kormányt nevezzen ki a köztársasági elnök, amely nem élvezzi a parlament támogatását. A másik oldalról: a parlamenti szavazás így is elegendő visszatartó erőt jelentene a köztársasági elnök számára, hogy ne kísérletezzen eleve esélytelen kormányok nevezésével. Ráadásul a köztársasági elnök általi kinevezés emelné a kinevezés szimbolikus jelentőségét – így nem volna a miniszterelnökről történő szavazás csupán egy a sok közül. (Itt fontosnak tartom megjegyezni: tradicionálisan nem az országgyűlés aktusa a „legmagasabb” szimbolikus értelemben, hanem az állam fejétől – királytól, köztársasági elnöktől – érkező kinevezés. Ezt a hatályos alkotmány, szintén a már említett bizalmatlanság miatt 1989-ben, felcserélte, s az országgyűlés általi választást szimbolikusan az államfői kinevezés elé tolta. Ez pedig inkább jellemző a szocialista alkotmányok logikájára, mint a parlamentáris berendezkedésekre.)

A másik tradicionálisan államfői jogkör a parlament feloszlatása (még egyszer hangsúlyozzuk: prerogatívaként csak a feloszlatási előterjesztés visszautasítása). Ezt az államfő hagyományosan csak kormányzati (miniszterelnöki) előterjesztésre gyakorolhatja. Újabb – főként kelet-közép-európai – alkotmányokban gyakori megoldás, hogy szigorúan meghatározzák a feloszlatási okokat, s „kiszabadítják” a hatáskört az előterjesztési kötelezettség alól, így az államfő mérlegel a feltételek fennállásáról és a feloszlatás szükségességéről. A szabályozások közös eleme azonban, hogy a feloszlatásnak olyan feltételei vannak, hogy azzal az államfő csak egészen kirívó, szinte elképzelhetetlenül instabil helyzetekben tudjon élni. Funkciója nem az, hogy az államfő ténylegesen éljen vele, hanem hogy fenyegetést jelentsen a parlament számára, hogy ha képviselői nem törekszenek konfliktusaik kompromisszumos rendezésére, megfoszthatók megbízatásuktól.

A koncepció e hatáskörnél kíván újításokat bevezetni, bár itt sem a klasszikus parlamentáris megoldások visszahonosítása irányában. Egyrészt négyről háromra lecsökkenne

azon kormányzati válságok száma 12 hónap alatt, ami után sor kerülhetne a parlament feloszlatására. Ez annak fényében jelent csupán többet pusztán számmissztikánál, hogy a bizalmi indítvány intézménye is átalakulna sima bizalmatlanságivá. Bár a három kormányválság 12 hónapon belül is igencsak kivételes feloszlatási lehetőséget teremtene, főként a választási rendszer változatlanul hagyása mellett (ami stabil kormányzati többséget hoz létre, kevés párttal a parlamentben), ezzel együtt a szabályozás minden valószínűség szerint az államfőt kívánná jobban helyzetbe hozni a feloszlatás gyakorlásában. Feltételezhető, hogy a koncepció arra a politikatudományi közhelyre alapoz, hogy a „sima bizalmatlansági” indítvány destruktív, hiszen nem jár együtt új kormány alakításával, így könnyebben idéz elő kormányválságot, mint a konstruktív bizalmatlansági indítvány. Megjegyzendő azonban, hogy ezen állítás csak akkor helytálló, ha egyidejűleg számos más politikai és alkotmányjogi feltétel is teljesül.

Az exlex miatti feloszlatás lényegében közjogi hagyományok felélesztését jelenti – itt legfeljebb a modern alkotmányjogi intézményekkel való összhang az, ami kihívást jelenthet (ld. előzetes normakontroll és költségvetés összehangolása, ami a lengyeleknél vetett fel alkotmány-értelmezési vitát. Walesa ui. akkor támadta meg a költségvetési törvényt az Alkotmányjogi Tanács előtt, amikor látható volt, hogy a testület nem fog tudni úgy döntést hozni, hogy azzal a kormány ne kerüljön exlex állapotba. A lengyelek azonban nem úgy reagáltak erre, hogy korlátozták az AB hatáskörét, hogy ne tudjon költségvetési ügyben eljárni, és nem vonták meg az államfő előzetes normakontroll-jogát sem, pusztán időbeli keretek közé szorították gyakorlását csak és kizárólag arra az esetre, ha az exlex állapot közelében került sor a költségvetés elfogadására⁵).

A feloszlatás harmadik esete („súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányos-politikai válság”) azonban hazai és nemzetközi közjogi hagyományok híján került megfogalmazásra. Fő probléma vele, hogy az államfőt olyan kérdések megítélésében ruházta fel teljes és önálló hatáskörrel, aminek megítélése egy parlamentáris rendszerben nem lehet – nem szabad, hogy az államfő feladata legyen. Úgy gondolom, kirívóan széles mérlegelési jogot adnánk az egyébként politikailag felelőtlen államfő kezébe, különösen ha azt is figyelembe vesszük, hogy a feloszlatás ezen esetét sem kötnék előterjesztéshez és ellenjegyzéshez sem. Ez pedig szétfeszítené a parlamentáris kereteket, s nem szolgálná a kormányzati stabilitás kialakítását – ami a feloszlatás(sal fenyegetés) valódi funkciója egy parlamentáris rendszerben. Ráadásul nehéz elképzelni olyan alkotmányos-bizalmi válságot a feloszlatás fenti két esetén kívül, amit az alkotmányozó nem képes előre definiálni, de majd az éppen aktuális államfő igen.

A feloszlatás nem mellékesen a parlamentáris rendszerek egyik legvitatottabb államfői hatásköre. A nyugati parlamentáris rendszerekkel foglalkozó irodalom szerint csökevényes és fölösleges hatáskör, éppen azért, mert olyan kivételesen extrém helyzetekben élhet csak vele az államfő, ami szinte kizárttá teszi gyakorlását. Ugyanakkor viszont ha mégis előáll alkalmazásának szükségessége, az államfő többet árt e hatáskörével, mint használ. Erre tekintettel is a feloszlatás olyan szabályozása fogadható csak el, ami leginkább csak a fenyegetés erejével tölti be funkcióját a rendszerben.

Az államfő más hatásköreire itt nem térek ki az idő hiányára tekintettel, egy dolgot azonban feltétlenül szeretnék megemlíteni. A koncepció mélyreható újításokat a többi elnöki hatáskörnél nem tervez, egyetlen kiegészítést javasol: a kinevezés- és kitüntetés-megtagadás jogának „hatáskörösítését” az alkotmányban. Talán szép gesztus volna ez az Alkotmánybíróság felé, amely értelmezései során elemezte ezeket a jogköröket, maga a koncepció is az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozik. Azonban fontos megjegyezni,

⁵ Ld. pl. *Wiktor Osiatynski: A Letter from Poland. East European Constitutional Review* 1995 Spring 35-43. p.

hogy az AB soha nem értelmezte ezeket az államfői jogokat önálló hatáskörként, így az AB-ra való hivatkozás itt erős csúsztatás.

Az AB gyakorlatában a kinevezés és a kitüntetés megtagadása nem más, mint a kinevezési és a kitüntetési hatáskör része: jog az előterjesztés nem-teljesítésére. Így önálló hatáskörként történő meghatározásuk több bajt okozna, mint amennyi előnnyel járna (megjegyzem, nem tudok olyan előnyt megnevezni, ami ezzel a módosítással járna). Alkotmányjogi szempontból problémát jelentene – a már említetten kívül –, hogy a két megtagadási jog teljesen más feltétel-rendszerrel került alátámasztásra az AB gyakorlatában⁶ – ami elmegy két külön AB határozatban, de egy normaszöveget szétfeszítene. Politikai kihatásai is legjobb esetben zavarosak: e két (valójában négy) határozat nagyon is konkrét politikai viták melléktermékeként született meg, azok által valamelyest determinált. Legfontosabb kihatása ezeknek a határozatoknak az volt, hogy soha senki nem akarta őket alkalmazni, ami azért jó és pozitív eredmény az ilyen politikai vitákkal terhelt AB határozatoknál, mert azt jelzi, hogy a politikai vitapartnerek konfliktusait átcsatornázta más területekre. Ehhez a médiaháború esetében három határozat kellett (no meg a politikai konstelláció megváltozása), de kihatása mégiscsak ez volt. A kitüntetések esetében egyetlen határozat elérte a megfelelő hatást. Ezeknek a határozatoknak alkotmányba foglalása kísértés volna a már elásott csatabárdok előásására, ez esetben a normatív szabályozás olyan volna mint egy felhívás keringőre, hogy a régi vitákat új köntösben élesszék fel, és a határok újbóli feszegetésére tegyenek kísérletet az érintettek (a köztársasági elnök és a kormány). E kiegészítés tehát véleményem szerint politikailag rendkívül kockázatos és alkotmányjogilag tökéletesen elhibázott volna. Véleményem szerint az elnöki hatáskörök terjedelmének meghatározását (így a megtagadási jogot az egyes hatáskörök gyakorlása esetén) a továbbiakban is célszerű volna az Alkotmánybírószágra bízni – még akkor is így gondolom ezt, ha magam erősen kritikus vagyok némelyik e tárgykörben született AB határozattal szemben.

2.

Bár az államfő választása – szinte kirívó módon – fel sem vetődött a mostani alkotmányozás során, mégis tennék erre egy kis kitérőt. Azért kirívó az eset, mert a köztársasági elnök választásának szabályozása sokáig a legneuralgikusabb pontja volt a magyar közjognak: számtalan alkotmánymódosítás, népszavazás és kezdeményezés, kormányprogram és közjogi-politikai vita érintette. Sajátossága volt e vitáknak, hogy a magyar politikai közvélemény csak kétféle: közvetlen vagy országgyűlés általi választásban tudott gondolkodni. Kivételt az 1994-98 közötti alkotmány-előkészítésben felkért alkotmányjogászok jelentettek, akik szinte kivétel nélkül olyan választási módot javasoltak, amely köztes megoldást jelentett volna a két végpontot képviselő politikai álláspontok között. Én is ehhez az irányvonalhoz csatlakoznék. Véleményem szerint a német köztársasági elnök-választási szabályok magyar viszonyokra adaptált változata akár elképzelhető volna egy magyar alkotmányban. Ennek lényege, hogy egy „megduplázott” parlament (tartományi küldöttekkel kiegészítve) dönt a köztársasági elnök személyéről – és kizárólag erre hivatott a *Bundesversammlung*. A módosítás azért volna indokolt, mert a választás jelenlegi szabályozása több sebből vérzik, különösen a harmadik fordulóra. Hogy technikai értelemben milyen gondok vannak vele, azt a Sólyom László megválasztásakori értelmezési viták

⁶ Röviden és leegyszerűsítve arról van szó, hogy míg a kinevezés megtagadásának joga az államfő „örkődési” feladatából került levezetésre (Alkotmány 29. §), addig a kitüntetés-megtagadás az alkotmányban nem szereplő és bizonytalan tartalmú alkotmányos értékek védelméből. S míg a kinevezés megtagadása tartalmi okból (vagyis nem formai, jogi feltételek nem teljesülése, hanem politikai érvek miatt) kizárólag az érdemi hatalomgyakorlással járó tisztségek esetében értelmezhető az AB szerint és csak szélsőséges esetekben, addig a kitüntetésnél – ami soha nem jár ilyen hatalomgyakorlással a kitüntetett részéről – a tartalmi okból való megtagadásnak nincs ilyen korlátja.

megmutatták, de ennél sokkal súlyosabb probléma az, hogy jelenleg a köztársasági elnök a miniszterelnöknél alacsonyabb támogatottsággal is megválasztható. Önmagában nem is ez a probléma, hanem az, hogy általában véve nem szerencsés, ha az államfő legitimitációja összemérhető a miniszterelnökével (vagy bármely más tisztségével), hiszen mégis csak az állam fejről, megtettesítőjéről van szó. Ezt megválasztása szabályainak is kifejezésre kellene juttatniuk, szimbolikusan és tartalmilag is. Erre jelenthetne megoldást, ha egy olyan testület választhatná meg az államfőt, amelynek része a parlament is, de nemcsak az, és amely testület csak és kizárólag az államfő választására (és ha szükséges: tisztségtől való megfosztására) ül össze.

Nem tervez változtatást a koncepció a jogi felelősségre vonás szabályozásában sem, holott itt igencsak el lehetne gondolkodni a hatályos szabályozás átalakításán. Kezdve azzal, hogy az államfő megfosztható a tisztségétől bármely törvény megsértése miatt, ami bántóan széleskörű közjogi felelősséget ró az államfőre (jellemzően az alkotmány megsértése és az állam elleni bűncselekmények, mint hazaárulás, hűtlenség miatt szokták megfosztással fenyegetni az államfőt). Ami az eljárás szabályozását illeti, főként a büntetőjogi felelősség megállapítása problematikus. Jelenleg ui. az Alkotmánybíróság járna el (hogy pontosan milyen eljárásban: nem tudni): vagyis alapvetően nem büntetőjogász, büntetőjog alkalmazásával nem foglalkozó, valamint nem rendes bírók döntenének a köztársasági elnökké megválasztott személy közjogi felelősségén kívül a büntetőjogi felelősségéről is. És itt főként ez utóbbival van a gond. Így ui. a köztársasági elnök eszik a bíróhoz, a védelemhez és a jogorvoslathoz való alapvető jogaitól, nem beszélve a büntetőeljárásban bármely eljárás alá vont személyt megillető jogokról. Úgy gondolom, hogy ez túl nagy büntetés egy akár bűncselekményt elkövető államfővel szemben is. Bár senki nem kívánja, hogy az államfő bűncselekményt kövessen el, ha mégis ez történne, nem hiszem, hogy – a közjogi következményeken felül – más megítélés alá kellene esnie, mint bármely más állampolgárnak. Alkotmányjogilag pedig igencsak problematikus a közjogi és a büntetőjogi következmények összemosása.

Végül – ha már új alkotmány – orvosolandónak tartanám azt a hiányosságot a hatályos alkotmányban, amiről a koncepció sem emlékezik meg: a köztársasági elnök esküjének, illetve fogadalmának szövegét illene az alkotmányban szabályozni, hogy az ne a Házzsabály mellékletében (vagy bármilyen más jogszabályban) kapjon helyet. Elvégre a tisztség betöltésének érvényességi kellékéről van szó.

3.

Álláspontom szerint az államfői intézmény a jelenlegi szabályok szerint, a jelenlegi szabályozási keretek között is működőképes. Javaslataim tehát szigorúan korrekciós célúak, s nem kívánják az sugallni, hogy az intézmény „eltört”, s így „javítgatásra szorul”. Azt azonban mindenképpen fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy annyiban és ott nyúljunk hozzá a jelenlegi szabályokhoz, ami az elnöki intézményt – és ezzel az egész kormányzati rendszert – közelíti a hagyományos parlamentáris, s így a jelenleginél átláthatóbb, kiszámíthatóbb berendezkedéshez. Ugyanakkor elkerülendőnek tartom olyan alkotmányjogi csapdák elhelyezését a szövegben – amelyeket a koncepció jelenleg tartalmaz –, amelyekről előre tudható, hogy inkább alkalmas a politikai konfliktusok gerjesztésére, mintsem a kiszámítható, stabil kormányzás segítésére.