

Szalai András

A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?¹

A három politikai hatalmak, a végrehajtó, a törvényhozó és bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindenkinek saját körében ... de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek és egymást megakasztják, kell olyan erőnek lenni, mely azokat helyökre visszavezesse”.

Benjamin Constant

I. Bevezető

Manapság a hatalommegosztásról szóló tudományos munkák gazdag irodalma leginkább a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, a fékek és ellensúlyok rendszerének működését írják le. Ahogyan a XIX. század végén az, hogy egy állam monarchia vagy köztársaság, már nem mondott semmit a kormányzat működéséről és ezért az államforma helyett a kormányforma kérdésköre került inkább előtérbe; ugyanígy a hatalmi ágak elválasztása, illetve függetlensége helyett azok egymáshoz való viszonya, összefonódása, vagyis a fékek és ellensúlyok rendszerének a problematikája került a vizsgáldás fókuszába.

Ennek oka legfőképpen a parlamentáris kormányforma megszilárdulásával áll összefüggésben. A parlamentáris kormányzati rendszer létrejötte ugyanakkor nemcsak a montesquieu-i elméletet relativizálta a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziójával, hanem egyben a hatalommegosztás új dimenzióját is létrehozta a parlamenti többséggel rendelkező kormány és annak ellenzéke dualizmusával. A fékek és ellensúlyok rendszerében való tudományos gondolkodás olyannyira hangsúlyossá vált, hogy a jogállamra hivatkozva alkotmányos alapelvként követeljük, hogy a hatalmi ágak igenis korlátozzák egymást, lépjenek fel egymással szemben. Ez a felfogás azonban az alkotmány (Alaptörvény) felhatalmazása nélkül, éppen a hatalmi ágak egymással szembeni (relatív) függetlenségének sérelmével járhat.

Az elmúlt időszakban különösen előtérbe került a hatalommegosztás kérdése hazánkban. Ennek háttérében az áll, hogy több jelentős törvényt semmisített meg az Alkotmánybíróság, majd kimondta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek alkotmányellenességét is. Ezt tetőzte be az Alaptörvény negyedik módosítása, amely már komoly hazai és nemzetközi visszhangot váltott ki.

II. A hatalmi ágak meghatározása

Mint az jól ismert, a hatalommegosztás klasszikusnak számító szerzői, Locke és Montesquieu egyaránt megkülönböztették a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat. Locke hármas (vagy kettős) törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalmat határozott meg. A

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet, tanársegéd.

végrehajtó hatalom indokoltságát azzal magyarázta, hogy kell legyen egy állandóan működő hatalom, amelyik gondoskodik a törvények végrehajtásáról².

Mint az szintén ismeretes, Montesquieu három hatalmi ágat különböztetett meg, és a végrehajtó hatalmi ágról úgy vélekedik, hogy „ennél fogva a fejedelem békét köt vagy háborút indít, követeket küld vagy fogad, fenntartja az állambiztonságot, és megelőzi az ellenséges betöréseket”³. Ahogyan azt Sári János kifejti, az amerikai alapító atyák felhasználták egy kulcsmondatot Montesquieu művéből. Nevezetesen azt, hogy „[h]a a végrehajtó hatalomnak nincsen joga arra, hogy a törvényhozó testület tevékenységét megállítsa, a törvényhozó testület önkényuralmi jellegű lesz; mivel kezében lévén az a lehetőség, hogy minden képzelhető hatalmat megadjon magának, a többi hatalmi ágat meg fogja semmisíteni”⁴. Az alapító atyák a többség zsarnokságának elkerülését az erős végrehajtó hatalom felállításával kívánták biztosítani.

Egészen más alapokon nyugszik Rousseau elképzelése a végrehajtó hatalmat illetően. Szerinte az kizárólag a törvények végrehajtását jelenti, amelyet a főhatalom nevében gyakorol az uralkodó, illetve a hatóság. Ez megbízatás, amely visszavonható a kormányzótól⁵.

A végrehajtó hatalom fogalmának átalakulása, vagyis kiszélesedése Európában alapvetően két körülménnyel magyarázható. Egyfelől a bírói hatalmi ág leválasztásával, másfelől az autonóm közigazgatási szervek megjelenésével. A bírói és a végrehajtó hatalmi ág viszonylag késői elkülönülését, mint láthattuk Locke művében is, azzal magyarázhatjuk, hogy a bírói jogalkalmazást is csak a törvények végrehajtásaként értelmezték. Hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikk mondta ki, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönül. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a bírói hatalmi ág függetlenségét hangsúlyozta, ellentétben a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ággal. A határozat szerint „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges... Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.” Másfelől a mai fogalom meghatározás alapján a végrehajtó hatalom része a kormányzásnak, de nem jelenti ugyanazt. A XX. század második felétől kezdődően ugyanis rohamosan megnövekedtek az állami feladatok, amelyeknek az ellátásában nemcsak a kormány és más közigazgatási szervek, hanem attól független hatóságok is részt vesznek⁶. Hazánkban ilyennek tekinthetjük az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket is.

Az Alkotmány nem határozta meg a végrehajtó hatalmi ág fogalmát és szereplőit sem. A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat megszületésével lényeges kérdésben döntött a taláros testület, amelynek értelmében a köztársasági elnök a végrehajtó hatalmi ágon kívül áll. Mindezt azonban a negyedik Alaptörvény-módosítás véleményem szerint kétségessé tesz, amelyre később még ki fogok térni.

III. A törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak relatív önállósága

Ahogyan a bevezetőben már kifejtettem, a parlamenti többség és a kormány összefonódása a hatalmi ágak megosztását fikcióvá tette. Mindez a miniszteri felelősség

² JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. 143. p.

³ CHARLES-LOUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor Kiadó, Budapest, 2000. 248. p.

⁴ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 45. p.

⁵ JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Bibliotheca Kiadó, 1958. 164. p.

⁶ SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 587. p.

mítoszával⁷ kiegészülve azt eredményezte, hogy nemcsak politológiai, hanem közjogi szempontból is elfogadottá vált a törvényhozó és a végrehajtó hatalom fúziója. Az Alkotmánybíróság ugyanis azt is leszögezte, hogy a „*törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg.*”⁸

Mindezek ellenére érdemes foglalkozni a kormány és a parlament függetlenségével, pontosabban relatív önállóságával is. A két hatalmi ág elkülönülésének hazai vonatkozásai közül példa lehet a 49/1996. (X. 25.) AB határozat, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság a Kormány tagjait szabályozó jogszabály megalkotásának lehetőségét kivette a végrehajtó hatalom kezéből. A taláros testület indokolásában ugyanis leszögezte, hogy „*[a]z államhatalmi ágak elválasztásának elvét érvényesítő magyar alkotmányos jogállamban a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormány tagjainak jogállása olyan jelentős alkotmányossági ügy, amelynek tartalma nem nyugodhat ... a Kormány saját privilegizálását lehetővé tevő önszabályozáson.*”

A két hatalmi ág relatív önállósága mutatkozik meg abban is, hogy a végrehajtó hatalom nem rendelkezik a minisztériumok felállításának hatáskörével. A minisztériumok felsorolásáról is törvényi szabályozásra van ugyanis szükség. Ennek különösen látványos megnyilvánulása volt, amikor rövid ideig ugyan, de alkotmányerejű törvény rendelkezett a minisztériumok felsorolásáról. A parlament és a végrehajtó hatalom szétválasztása a minisztériumok létesítésének törvényi garanciájával ugyanis ebben az időszakban volt a legnyilvánvalóbb. A minisztériumok felsorolását tehát az MDF-SZDSZ paktumig alkotmányerejű törvénynek kellett tartalmaznia, vagyis a kormányzati struktúra tekintetében lényegében parlamenti konszenzusra, kétharmados többségre volt szükség.

A Kormány és az Országgyűlés bizonyos függetlensége azonban ezek után is kimutatható, hiszen a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényjavaslatot a még nem is létező kormány nem tudja benyújtani, azt a kormánypárti frakciókhoz tartozó országgyűlési képviselőknek kell megtenniük. Ezt követheti a kormány tagjairól szóló törvény elfogadása, ha illet meg akar alkotni az új Országgyűlés. Így történt ez a 2010-es hatalomváltáskor is, hiszen a minisztériumok felsorolásáról a 2010. évi XLII., míg a kormány tagjainak jogállásáról a 2010. évi XLIII. törvény rendelkezett. A minisztériumok megnevezésének törvényi szintű szabályozási követelménye ugyanakkor véleményem szerint indokolatlan. A miniszterelnök hatásköre, hogy az Országgyűlés által történő megválasztása után saját maga tegyen javaslatot a miniszterek személyére. A miniszterek személye tehát nem igényel parlamenti döntést, hiszen tulajdonképpen közvetett módon, ha a kormányfőt megválasztották, lényegében elfogadták a tárcák élén álló személyeket is. A minisztériumok megjelölése azonban ennek ellenére a törvényhozó hatáskörében maradt.

Ugyanakkor hazánkban nincs összeférhetlenségi szabály az országgyűlési képviselőség és a kormánytagság között. Az ilyen összeférhetlenség a törvényhozó és a végrehajtó hatalom relatív függetlenségének újabb példája lehetne. Az Egyesült Királyságban a kabinetminiszternek egyben a parlament tagjának kell lennie, ami a két hatalmi ág összefonódását erősíti. Ez azonban nem vált általánossá, mert pl. Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában éppen a hatalmi ágak megosztása érdekében tiltott a két tisztség együttes betöltése⁹.

⁷ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézet 1995. 244. p.

⁸ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

⁹ Anthony W. BRADLEY – Cesare PINELLI: *Parliamentarism: Parliamentarism*. In: Michel ROSENFELD – András SAJÓ (ed.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2012. 663. p.

A relatív önállóság a két hatalmi ág között kimutatható a jogalkotásban is. Egyrészt – ahogyan Sári János rávilágított – a jogforrási hierarchia elvéből következik, hogy az egyszer már törvényben szabályozott viszonyokat később is csak a parlament módosíthatja¹⁰. A Kormánynak az Alaptörvény a származékos jogalkotói hatáskör mellett ugyan eredeti jogalkotói hatáskört is biztosít, de a parlament nyilván fokozatosan el fogja vonni a Kormány lehetőségeit a rendeletalkotástól. Másrészt az új jogalkotási törvény ugyan nem mondja ki, hogy a miniszterelnök rendelete magasabban lenne a jogforrási hierarchiában, mint a kormány többi tagjának rendelete, de leszögezi, hogy a kormányfőnek a helyettesét kijelölő rendeletét nem helyezheti hatályon kívül törvény (vagy kormányrendelet). Ez tehát azt jelenti, hogy a miniszterelnöknek ez a rendelete magasabban van a hierarchiában, mint a parlament által alkotott jogforrás, a törvény (és a kormányrendelet). Azonban nem életszerű, hogy akár a parlament, amely megválasztotta a miniszterelnököt, akár az a kormány, amelynek tagjait a miniszterelnök választotta ki, le akarná váltani a kormányfő helyettesét¹¹.

IV. Az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom

Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak megosztásának elvét – amely az akkori Alkotmányban nem szerepelt – éppen saját helyének meghatározásakor „vezette be” 1990-ben¹². Az AB a hatalmi ágak megosztásának elvét a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelveinek nevezte, melynek értelmében leszögezte, hogy alkotmányértelmezésre nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma és az Alkotmányban megjelölt konkrét rendelkezés esetében kerülhet sor. Az AB saját jogkörét azért értelmezte megszorítóan, mert el akarta kerülni, hogy a törvények, sőt kormányrendeletek és miniszteri rendeletek megalkotása előtt alkotmányértelmezést kérjenek, mert ez oda vezetett volna, hogy az AB szavai szerint „egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakul ki”.¹³

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a taláros testület továbbra is ragaszkodott ahhoz, hogy magát az Alkotmányt nem vizsgálja, ugyanakkor rávilágított arra a negatív gyakorlatra, amely során alkotmányellenes törvényeket alkotmány módosítással tesznek alkotmányossá: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára. Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényt úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen »együtműködése« esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni...”

Az Alkotmánybíróságot is erőteljesen megosztotta a jogirodalomban is nagy vitát kiváltó 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. Ebben a döntésében a taláros testület Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek egyes cikkeit semmisítette meg. Anélkül, hogy a határozat részleteinek ismertetésébe bocsátkoznák, ennek a döntésnek témánk szempontjából azért van fontos jelentősége, mert itt lényegében az AB a kétharmados többséggel szemben

¹⁰ KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest 2007. 90. p.

¹¹ MÜLLER György: A miniszterelnöki kormányról. In: *Jogelméleti Szemle.* 2012/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf> letöltés ideje: 2013.02.17. 3. p.

¹² 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

¹³ SZALAI András: Több mint az Alaptörvény öre. Az Alkotmánybíróság, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. In: *Jogelméleti Szemle.* 2012/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai51.pdf> letöltés ideje: 2013.02.17.

lépett fel az Alaptörvény őreként. Az AB tehát védi a jogállamiságot, illetve az Alaptörvényt akár ugyanattól a többségtől is, amelyik megalkotta azt. Szükségesnek tartom azonban megjegyezni, hogy a határozathoz csatolt különvélemények ellenére álláspontom szerint a grémium nem adta fel a korábbi gyakorlatát, vagyis magát az Alaptörvényt továbbra sem fogja vizsgálat tárgyává tenni. A határozathoz fűzött különvélemények azon alapulnak, hogy az Alkotmánybíróság túllépte a hatáskörét. Itt azonban nincs arról szó, hogy az AB beleavatkozott volna az alkotmányozó hatáskörébe, mert a testület éppen azt mondta ki, hogy az átmeneti rendelkezéseket nem tekinti az Alaptörvény részének. Az Alkotmánybíróság tehát véleményem szerint tiszteletben tartotta az alkotmányozó hatalom függetlenségét.

Az Alaptörvény negyedik módosítása vonatkozásában Sólyom László a fent említett határozatra utalva viszont kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság elmozdult arról az álláspontjáról, hogy az alkotmánymódosító törvényt nem vizsgálja¹⁴, ezért kellett alaptörvényi szintre emelni, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.”¹⁵

V. A köztársasági elnök a végrehajtó hatalmon kívül

A rendszerváltás politikai kompromisszumának biztosítékát a köztársasági elnöki tisztség jelentette volna. Az MSZMP számára ugyanis a köztársasági elnök lett volna a garancia az egypártrendszer lebontása után az esetlegesen többségbe kerülő ellenzékkel szemben. A jelölt Pozsgay Imre lett volna, aki igen népszerű volt. Ugyanezt láthatjuk a lengyel kerekasztal-tárgyalásokon is, ahol Wojciech Jaruzelski személyére szabták az államfői tisztséget¹⁶.

Az 1989. január 30-án született alkotmányszabályozási koncepció a gyenge, erős vagy közepesen erős államfői jogállás ismertetőjegyeit emelte ki.¹⁷ Az 1989. május 10-i törvénytervezet egyértelműen erős államfői jogkört tárt a nyilvánosság elé.¹⁸ A kormánnyal (minisztertanáccsal) kapcsolatban tartalmazta azt is, hogy az államfő részt vehet és felszólalhat a kormányülésen. Mindez egyértelműen a végrehajtó hatalomban helyezi el az államfőt, bár a tervezetek egyike sem mondta ki *expressis verbis*, hogy az államfő a végrehajtó hatalom csúcsán állna vagy hogy egyáltalán a végrehajtó hatalomhoz tartozna¹⁹. Ennek ellenére más rendelkezések is azt sugallták, hogy erős államfői tisztséggel lehet számolni. A kormány és a köztársasági elnök közötti információáramlás is az államfő kiemelt szerepét hangsúlyozza, melynek értelmében az elnök *jelentést* kérhet a kormánytól, valamint javaslatot tehet a Minisztertanácsnak a hatáskörébe tartozó bármely kérdésben.²⁰

¹⁴ SÓLYOM László: A hatalommegosztás vége. In: *Népszabadság Online*. http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege letöltés ideje: 2013.03.02.

¹⁵ Alaptörvény 24. cikk (5) bek.

¹⁶ SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 468. p.

¹⁷ Magyarország Alkotmánya Szabályozási Koncepció, 1989. január 30. In: *A rendszerváltás forgatókönyve CD ROM*. (Jogi dokumentumok)

¹⁸ „Törvénytervezet az alkotmány módosításáról” In: *A rendszerváltás forgatókönyve CD ROM*. (Jogi dokumentumok)

¹⁹ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya I. In: *Pro Publico Bono*. 2011/1. 48. p.

²⁰ TORDAI Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozataig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. In: *Politikatudományi Szemle*. 1998/4. 66. p.

Több tervezet is született 1989 augusztusa és szeptembere folyamán.²¹ Az MSZMP elképzelése tehát egy relatíve erős államfő volt, a reprezentatív és a prezidenciális köztársasági elnök közötti jogállással.²² Mindezek következtében az 1989. évi XXXI. törvény egy korlátozott jogkörrel rendelkező államfőt konstruált, akit az Országgyűlés – ekkor még – négy évre választ. A miniszteri indoklás szerint az államfő az Országgyűlés és a kormány között *egyensúlyozó* szerepet tölt be, ezért – a szükségállapot esetét kivéve – az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványával nem rendelkezik, hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van. Ezt tükrözte az is, hogy az alkotmánymódosító törvény a jelenlegi szabályokhoz képest pontosan meghatározta az elnöknek a kormányalakításban betöltött szerepét²³.

A magyar Alkotmány az Országgyűlés után, önálló fejezetben szabályozta a köztársasági elnöki tisztséget és ezt az Alaptörvény is megtartotta. 1949-ben a Népköztársaság Elnöki Tanácsának mint kollektív államfői testületnek az Országgyűlést helyettesítő szerepet szántak, ezért inkább a törvényhozó hatalomhoz „csatolták” önálló fejezetben.²⁴ Az 1988-as koncepció is önálló fejezetben kívánta rendezni az államfőre vonatkozó szabályokat. Érdekes módon azok a törvénytervezetek, amelyek viszonylag erős köztársasági elnököt képzeltek el, szintén hallgattak az államfőnek a végrehajtó hatalomhoz való tartozásáról. Elképzelhető, hogy ennek okát abban kereshetjük, hogy az MSZMP az új államfői tisztséget a három hatalmi ág feletti önálló jogosítványú különleges intézményként képzelte el, bár a törvénytervezetek ezt kifejezetten nem mondták ki.²⁵ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénybe nem került be a tradicionálisnak nevezhető közjogi formula, amely szerint az államfő a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja, pedig ennek az Ellenzéki Kerekasztal elképzelése szerint²⁶ szerepelnie kellett volna az alkotmánymódosításban.²⁷

A kerekasztal-tárgyalásokon létrejött államfői jogállást az MDF-SZDSZ-megállapodás változtatta meg a választások után. Ennek lényege az volt, hogy az „1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa”.²⁸ Ez a „helyreállítás” azonban lényegében a választás módjára korlátozódott, vagyis az elnök közvetett – Országgyűlés általi – választását jelentette, és nem az államfő elhelyezését a végrehajtó hatalomban²⁹.

A köztársasági elnöki jogállás azonban a paktum ellenére rendezetlen maradt, és ez különböző értelmezésekre, eltérő államfői szerepfelfogások kialakítására adott lehetőséget. Az Alkotmánybírósnak kellett ezeket a vitákat rendeznie. Az államfői jogállás

²¹ Augusztus 21., 28., szeptember 4., 12., 22. Lásd: *A rendszerváltás forgatókönyve CD ROM*. (Jogi dokumentumok).

²² Állásfoglalás Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke. In: *A rendszerváltás forgatókönyve CD ROM*. (Jogi dokumentumok)

²³ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya I. In: *Pro Publico Bono*. 2011/1. 49. p.

²⁴ SZENTPÉTERI NAGY Richárd: A parlamentáris kormányrendszer államfője. In: *Politikatudományi Szemle*. 2005/3-4. 112. p.

²⁵ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya I. In: *Pro Publico Bono*. 2011/1. 48. p.

²⁶ Az I/1. számú munkabizottság 1989. szeptember 5-i üléséről készült jegyzőkönyv szerint. Lásd: *A rendszerváltás forgatókönyve CD-ROM*

²⁷ KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök – „a végrehajtó hatalmon kívül” és a „politika felett”? In: *Magyar Közigazgatás*. 2001/6. 355. p.

²⁸ A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetségének megállapodását mellékletekkel együtt lásd: *A rendszerváltás forgatókönyve CD-ROM*.

²⁹ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya II. In: *Pro Publico Bono*. 2011/2. 78. p.

értelmezésében az egyik legfontosabb döntés a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, amely a magyar közbizományokkal ellentétesen a hatalmi ágak fölé, vagyis a végrehajtó hatalmi ágon kívül helyezte el az államfőt. Az Alkotmánybíróság döntésében segítségül hívhatta az 1989. évi XXXI. törvény miniszteri indokolását is, amely szerint az államfőnek az Országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szerepe van, s ennek lényege, hogy „a szükségállapot esetét kivéve - az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványával nem rendelkezik; hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van”. Az Alkotmánybíróság határozatában rávilágított, hogy az ellenjegyzés az államfő aktusának érvényességi kelléke, amely biztosítja, hogy az elnök döntése ne kerüljön ellentétbe a kormány politikájával. Az államfő aktusát bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe, mivel a kormány vállalja át a politikai felelősséget ezért a döntésért³⁰.

VI. Az államfő újra a végrehajtó hatalomban?

Jómagam a magyar köztársasági elnököt a parlamentáris kormányzat ellensúlyának fogom fel³¹. Ezért továbbra is fenntartom azt a véleményemet, hogy jól döntött az Alkotmánybíróság, amikor a végrehajtó hatalmon kívülre helyezte az elnököt és lényegében a constanti felfogásnak megfelelően értelmezte jogállását. Kovács Virág szerint viszont többek között éppen a constanti felfogás félreértésére vezethető vissza, hogy az államfő a rendszerváltáskor a végrehajtó hatalmon kívül kapott helyet. A constanti semlegesség Kovács Virág szerint nem az államfő politikától való mentességét jelenti, mivel az államfőnek a politikai patthelyzetekben kell megoldást találnia a válság megszüntetésére³². Lőrincz Lajos vitathatónak véli az Alkotmánybíróság határozatát³³, amely semleges hatalmi ágként írta le az államfő jogállását. Úgy látja, hogy ha minden hatalmi ágból kiszakítjuk az elnököt, akkor egy negyedik hatalmi ág egyedüli képviselőjének kellene tekintenünk, amely az összes többi hatalmi ág felett állva annulálná a hatalmi egyensúlyt. Lőrincz szerint a köztársasági elnököt feladatai alapján egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz sorolhatjuk³⁴.

A parlamentáris kormányzati rendszerek hatályos alkotmányai is gyakran a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben helyezik el az államfői intézményt, de előfordul olyan megoldás is, ahol az államfő a törvényhozó hatalmat a parlamenttel együtt gyakorolja. Ez utóbbi persze csak szimbolikusan értendő, de jól látható, hogy az államfőt nem csak a végrehajtó, hanem a törvényhozó hatalomba is sorolhatnánk.

Az Alaptörvény számos, a köztársasági elnökre vonatkozó korábbi határozatot tartalmaz. Ezeket a jelentős döntéseket ugyanis „transzformálták” az Alaptörvénybe. A hatalmi ágakhoz fűződő viszonyát rendező legjelentősebb döntés, vagyis a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat nem került beépítésre. Önmagában mindez nem vetett fel elmozdulást a korábbi szabályoktól, hiszen a döntés továbbra is hatályos maradt. Az Alaptörvény negyedik módosítása azonban kimondja, hogy „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe”.³⁵ Ennek következtében viszont a fenti alkotmánybírósági határozat

³⁰ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya II. In: *Pro Publico Bono*. 2011/2. 78. p

³¹ Lásd erről: SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya I-II. In: *Pro Publico Bono*. 2011/1-2.

³² KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök szabályozási koncepciójáról a születendő alkotmányban. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 2011/2. 11. p.

³³ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

³⁴ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 109. p.

³⁵ Alaptv. 19. cikk.

hiánya miatt új helyzet állt elő, ami véleményem szerint felvetheti az államfőnek a végrehajtó hatalomhoz fűződő viszonyát is.

A 48/1991-es AB határozat „nélkül” ugyanis indokolt lehet feltenni a kérdést, hogy hol helyezkedik el az államfő a hatalmi ágakban. Ebben segítségül hívható az Alaptörvény R cikke, amelynek értelmében az Alaptörvényt a történeti alkotmány vívmányaival együtt kell értelmezni³⁶. Az Alkotmánybíróság már érintette az Alaptörvénynek a történeti alkotmány vívmányairól szóló rendelkezését és nem értelmezte ezt az alkotmányos szabályt pusztán szimbolikusnak³⁷.

Alkotmánytörténeti szempontból vizsgálva az államfő az alkotmányos monarchiákban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom részese is volt. A törvényhozáshoz kapcsolódó jogköreinek nagy része a parlamentre szállt át, míg a végrehajtó hatalomhoz fűződő viszonyát azzal a fordulattal rendezték, hogy a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja. A magyar alkotmánytörténetben is megtaláljuk azt a fordulatot, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja, amely nem csak az áprilisi törvényekben, hanem még az 1946. évi I. törvénycikkben is megjelent. Az 1848-as áprilisi alkotmány egyik „vívmánya” tehát éppen az volt, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat a parlamentnek felelős kormányon keresztül gyakorolja, ezzel szorult korlátok közé az uralkodó³⁸.

Mindezek alapján úgy vélem felmerülhet egy olyan értelmezés is, amely szerint az államfő része a végrehajtó hatalomnak, amelyet a kormányon keresztül gyakorol. Az Alaptörvény ugyan – ellentétben az Alkotmánnyal – kimondja, hogy „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve”³⁹. Ebből azonban nem következik, hogy az államfő nem lehet részese a végrehajtó hatalomnak. Számos alkotmány ugyanis hasonlóan szabályozza a végrehajtó hatalmat. A szlovák vagy például a cseh alkotmány is a kormányt a végrehajtó hatalom általános szervének nevezi, de az államfőt a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben tárgyalja. Így tehát komoly érvek szólnak amellett, hogy a történeti alkotmány értelmezéséből kiindulva az államfő a végrehajtó hatalmi ág részese is lehetne.

VII. Az államfő és a bírói hatalmi ág

Az utóbbi néhány hónapban sokan a köztársasági elnöktől szinte elvárták, hogy éljen politikai vagy alkotmányos vétőjogával. Mindezzel nem kívánok vitatkozni, hiszen egy ilyen jellegű államfői státuszt tartok kívánatosnak, sőt egyenesen a miniszteri ellenjegyzés eltörlését is szorgalmaztam már korábban⁴⁰. Felmerült azonban olyan vélemény is a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény egyes rendelkezéseinek AB általi megsemmisítése után⁴¹, hogy a köztársasági elnöknek hivatalból vissza kellene vonnia a bírákat felmentő határozatait⁴². Mindezzel azonban nem értek egyet, és ennek alátámasztásához szükséges újra felidézni az AB néhány határozatát.

³⁶ Alaptv. R cikk (3) bek.

³⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

³⁸ 1848. évi III. tc. 3. §: „Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják, s bármelly rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Buda-Pesten székelő ministerek egyike által is aláíratnak.”

³⁹ Alaptv. 15. cikk.

⁴⁰ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya II. In: *Pro Publico Bono*. 2011/2. 79. p.

⁴¹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁴² D. TÓTH Balázs: *Eszköztelen Alkotmánybíróság?* <http://szuveren.hu/jog/eszkoztelen-alkotmanybirosag>. letöltés ideje: 2013.03.01.

A taláros testület egy korábbi döntésében a „*politikai meghatározás veszélyének*” elkerülését tartotta fontosnak a bírák kinevezésénél⁴³. Az AB érvelése szerint, ha a bírákat nem közvetlenül a nép választja, akkor valamilyen más hatalmi ág közvetítésével kell elnyerniük megbízatásukat, ezzel vezethetik vissza hatalmukat a néphez. Ennek a más hatalmi ágaknak a közreműködése során azonban az „*egyoldalú politikai meghatározottságot*” ki kell védeni. Az AB leszögezte, hogy szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói tisztség a semleges államfő kinevezésével jön létre. Ennek során azonban az AB felhívta a figyelmet, hogy önmagában az államfői kinevezés még nem elegendő garancia a bírói hatalmi ág függetlenségére, hanem az is nélkülözhetetlen, hogy kötött ez az államfői jogkör. A köztársasági elnök tehát csak az előterjesztett személyt nevezheti ki.

A bírák kinevezése és felmentése tehát a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik, azonban mindezeket kizárólag előterjesztés alapján teheti meg. Ha ez nem így lenne, akkor az államfő közvetlen beavatkozási lehetőséget kapna a bírák elmozdítására is, amely sértené a bírói függetlenség elvét. Hasonlóan a bíró mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában is az OBH elnökének javaslatára dönthet a köztársasági elnök⁴⁴. Máskülönben az államfő egyedüli kompetenciája lenne, hogy melyik bírót „adja ki” az igazságszolgáltatásnak. Az államszervezet demokratikus működése feletti örököséből⁴⁵ nem lehet olyan hatásköröket levonni, amelyek aktív beavatkozásra jogosítanak fel az államfőt a bírák visszahelyezése vonatkozásában. Amennyiben előterjesztés nélkül, önkényesen járna el az államfő, az szándékos alkotmányértést jelentene, hiszen egyfelől nincs ilyen önállóan gyakorolható jogköre, másfelől a bírói függetlenséget a „*politikai meghatározás veszélyének*” tenné ki.

Kétségtelen, hogy tartalmaz olyan rendelkezést a törvény, hogy „*ha a köztársasági elnök által korábban felmentett bírót a munkügyi jogvita alapján bírói tisztségébe vissza kell helyezni, a köztársasági elnök a felmentést megelőző kinevezés szerinti határozott vagy határozatlan idejű kinevezést ad*”⁴⁶. Ez azonban csak annyit jelent, hogy az alapján kerül sor a határozott vagy határozatlan idejű kinevezésre, hogy korábban az milyen tartamú volt, az előterjesztés szabályait változatlanul alkalmazni kell. A kinevezések esetében általában a politikai felelősséget a miniszteri ellenjegyzéssel a Kormány vállalja, a bírák kinevezésénél pedig az előterjesztő⁴⁷.

A bírói hatalmi ág önállóságát tehát biztosítani kell akár a kormány, akár a neutrális köztársasági elnökkel szemben is. Hasonlóan a miniszter kinevezése és felmentése is az államfő hatáskörébe tartozik ugyan, de a kormányfő javaslata alapján történik.

VIII. Összegzés

A hatalmi ágak egymást korlátozó mechanizmusa, a *fékek és ellensúlyok* rendszerének működése a demokratikus hatalomgyakorlás fontos követelménye. Ebben a cikkben arra szerettem volna kitérni, hogy mindezek mellett nem szabad megfeledkeznünk a hatalmi ágak *önállóságáról* sem.

Szükségesnek látszik körvonalazni a hatalmi ágak lényegi mivoltának a határait. Az egyes állami szervek működése ugyanis feltételezi más szervek előzetes, együttes vagy éppen utólagos működését, valamely állami szerv tevékenysége előfeltétele lehet más szerv

⁴³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

⁴⁴ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 2. § (3).

⁴⁵ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

⁴⁶ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 3. § (4).

⁴⁷ 8/1992. (I. 30.) AB határozat.

tevékenységének⁴⁸. Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom módosíthatja az Alaptörvényt, az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a jogszabályokat, de az Alaptörvény rendelkezéseit nem semmisítheti meg⁴⁹. Az Országgyűlés választja az államfőt, de nem buktathatja meg, mert az elnöknek nincs politikai felelőssége. Az államfő csak halasztó hatályú egyszeri politikai vétójoggal élhet, tehát a parlament akár változtatás nélkül elfogadhatja a törvényt, de köteles azt megtárgyalni. A köztársasági elnök tesz javaslatot a kormányfő személyére, de a miniszterelnököt az Országgyűlés választja meg. A miniszterek kinevezése és felmentése is az államfő kompetenciájába tartozik, de a kormányfő javaslatára. A bírói hatalmi ág függetlenségéhez is szükséges, hogy az államfő ne önkényesen, hanem a bírói hatalmi ágtól eredő előterjesztésre nevezhesse ki és menthesse fel a bírákat.

Orbán Viktor 2010 augusztusában úgy nyilatkozott, hogy a hatalom megosztása a különböző hatalmi ágak közötti egyensúlyban fontos, ám az államfő nem különálló hatalmi ág, így nem is lehet ellensúlya a kormánynak, hanem a végrehajtó hatalom része⁵⁰. Az alkotmányozás folyamatában azonban mindez mégsem mutatkozott meg, mert az államfő jogállása változatlan maradt, jogköreit tekintve sem következett be jelentős változás.

Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanakkor felveti azt a kérdést, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírói határozatok jogforrási létének megkérdőjelezése vajon elvezethet-e a történeti alkotmány vívmányain keresztül ahhoz, hogy az államfő részese lesz a végrehajtó hatalmi ágnak. Ez önmagában nem jelenti az államfő jogköreinek megváltozását is, de mindenképpen újraértelmezheti a köztársasági elnök jogállását és az államfői szerepfelfogást is.

⁴⁸ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint az államszervezet demokratikus működésének öre. In: *Jogtudományi Közöny*. 2011/3. 142. p.

⁴⁹ Kivéve a közjogi érvénytelenség esetét.

⁵⁰ http://hvg.hu/itthon/20110804_Orban_Schmitt_egy_eve. letöltés ideje: 2013. március 14.