

Zlinszky János

A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben¹

Feladatom e tanulmány keretében felvázolni azt, hogy a köztársasági elnöknek milyen alkotmányos szerepe van a magyar jogállamban. Három részre akarom bontani a mondanivalómat. Szeretném először azt rögzíteni, hogy mi van az alkotmányban írva a köztársaság elnökéről. Aztán röviden vissza kívánok tekinteni arra, hogy hogyan alakult az ezen az alkotmányos bázison nyugvó köztársasági elnöki tisztség gyakorlása az elmúlt 15 év jogállami korszakában. És végül arról beszélnék, hogy miben állnak azok a gondok, azok a problémák, amelyek ezalatt az idő alatt kibontakoztak. Esetleg lehetne gondolkodni azon is, módosítunk-e az alkotmány szövegén ezen intézmény vonatkozásában.

A gyakorlaton, úgy tűnik, indokolt lenne módosítani egyszerűen abból a tényből eredően, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos helyzete az elmúlt május óta alapjaiban változott. Nem mondom azt, hogy megváltozott, de változott, és ebben az új helyzetben a magunk szuverenitásának a megélése, kibontakoztatása, akár fejlesztése, és közben az európai közösségbe való beleilleszkedése, és az európai ügy fejlesztése is alkotmányos kérdés, amire jó felfigyelni. Ebben az elnöknek szerepe lehetne.

A rendszerváltás, aminek hajnalán 1989 októberében a mai alkotmányunkat kihirdették, negyven olyan év után következett be, amikor „volt ugyan alkotmány, de minek”, és voltaképpen államfő sem volt. Hiszen mindenki tudta, hogy a párt főtitkára az államfő, és hogy az Elnöki Tanács, aminek volt egy elnöke, valójában csak szimbolikus jelenség. Abban a rendszerben az emberek gondolkodásába beleivódott az, hogy az alkotmány köszönő viszonyban sincs a gyakorlattal. Nem arra való, hogy a gondolkodásunkat befolyásolja, irányítsa a politikát, és megszabja a hatalom gyakorlásának a határait. Megszoktuk azt is, hogy a közösség szimbolikus megjelenítését szolgáló állami tényező csupán reprezentatív figura. Aki jó ha van, és meg lehet sok helyre hívni, de lényegében majdnem mindegy, hogy külföldi kongresszuson vagy gittegyet megnyitásán szerepel. Mindenütt helyén van, és más dolga úgy sincs neki.

¹ A kézirat a Debreceni Akadémiai Bizottságban 2005. március 31-én elhangzott előadás alapján készült.

Nem állítom, hogy ez a felfogás általános, de azt bizonyosan állítom, hogy eléggé elharapózott. Még ha szemben állunk is vele, lépten-nyomon észlelhetjük, hogy a lepergett négy évtized, amely alatt a ma élő állampolgárok többsége felnőtt, tanult, képesítést szerzett, vagy élete egy részét is leélte, a gondolkodásukra, a tudtukra máig óhatatlan hatással van. Ez tény.² Nos, ez a gondolkodási nehézség az, ami miatt nem lehet eleget beszélni arról, hogy mi is van ebben az alkotmányban, miért van benne, és mit jelent az, ami benne van. Amikor nem lehet eléggé vigyázni arra, hogy akik államhatalmat kapnak akár tevékeny szerepben, motorikus oldalon, akár az egyensúly tényezői oldalán, azok valóban tudják azt is, hogy mi a dolguk, de azt is, hogy mi a határa az ő tevékenységüknek, és mi a fontossága az ellensúlyi szerepkörnek. Mert erről könnyű megfelekedezni.

Kiegészítve bevezetőmet, hivatkozom arra, hogy közfelfogás szerint mi kétféle osztott, éspedig súlyosan megosztott ország vagyunk, amelyben a múlt rendszerhez többé-kevésbé ragaszkodó, és a múlt rendszer kárvallottai közé tartozó két réteg között mély árok húzódik. Nehéz azon átgátni! Véleményem szerint sajnos háromfelé osztott ország vagyunk. A két megjelölt politikai tábor egy-egy harmadot kitevő csoportjával nagyjából azonos számban és súlyban szerepel az állampolgároknak, választóknak az a része, amelyet ez az egész kérdés nem érdekel. Közömbös számára a jogállamiság, közömbös a demokrácia, nem hisz a fejlődésben, nem látja, hogy mi történik körülötte. A (nem kétségesen, az utolsó időben eléggé rejtve használt) kötelékek alól ajándékba kapott felszabadulást nem érezte. A maga életében javulást nem tapasztalt, de most még felelősség is hull a nyakába. Voltaképpen mind a két táborral szemben csak gyanakvással és bizonyos féltékenységgel viseltetik. Pedig ezen a harmadon billenne a mérleg nyelve. Ennek a harmadnak a megnyerése, meggyőzése, átirányítása (majdnem azt mondtam, mindegy, melyik tevékeny táborba,) az, amin múlni fog, hogy lesz-e Magyarországon működő demokrácia és működő jogállam. Nem vitatva, hogy most is van valamilyen kezdet, hát mondjuk úgy, hogy jól működő, szabályosan működő jogállam lesz-e.

Ennek a működő, jól működő demokratikus jogállamnak az élén forma szerint, ahogy említettük, a köztársaság elnöke áll. Kétségtelen, hogy az államhatárolomban osztozó szervek közül a törvényhozást, a népképviselői országgyűlést illeti az első hely. A kormányé, a közigazgatásé a legaktívabb és legsokrétűbb szerep. A bíróság kapta a legfüggetlenebb, legkevésbé befolyásolható hatáskört. De ezek mind ágai annak a hatalomnak, amelyet rájuk ruházott a szuverén állampolgárok összessége, a nemzet. A nemzet szuverenitása azonban egységes, és ennek megszemélyesítője nálunk a köztársaság elnöke.

Történelmi hagyományai vannak ennek. Mindannyian tudjuk, milyen volt Magyarországon a koronás király méltósága, amíg volt. Miért volt ez folyamatos, a

2 A végén ezt egy friss bizonyítékon is kívánnám érzékeltetni, ha jut időm arra, hogy röviden elemezsem a legutóbbi kormányváltást. Ez tipikus jelensége volt annak, amikor a párthatalom, a többpárti hatalom a parlamenti hatalom helyébe tolakszik.

koronával átszálló méltóság, s a korona a közösség, a szabadságban élő nemzet szuverenitásának tárgyi kifejezője? Amíg a rendi világban éltünk, köröttünk létező abszolút monarchiák vagy örökletes, Isten kegyelméből való uralkodók között a mi nemzetünk egyike volt azoknak a ritka kivételeknek, amely a maga hordta szuverenitását maga osztotta meg az uralkodójával. Ahol a nemzetnek volt királya és országa, nem a királynak országa és alattvalói. Szabad nemzet voltunk.

Számunkra ez a szabadság önazonosságunkat jelentette, amelyért akár életet, sőt akár szerelmet is fel lehet áldozni, ahogy Petőfi mondta, amint áldoztak is sokan. A szuverenitásnak ez a szabadsága tért lényegében vissza a rendszerváltással. Nem idegen hatalom diktál nekünk, hanem mi diktálhatunk, ha lehetőségeink között is, de saját magunknak. Ámde ki halna meg ma ezért a szabadságért? Észre se vesszük, hogy van, és valójában, ahogy bevezetőben tisztelt kollégám mondta, nem az érdekel bennünket, hogy szabadok vagyunk-e, hanem hogy van-e kereset és szórakozás.

Nos, a köztársaság elnöke ennek a nemzeti szuverenitásnak az egyszemélyi megtestesítője kell, hogy legyen. Ahhoz, hogy ezt a szuverenitást meg lehessen testesíteni, tudni kell, hogy miről is van szó. Két dologról van szó, nagyon röviden: egyrészt minden egyes polgár emberi, személyi méltóságáról, tehát a magánszféra szabadságáról, sérthetetlenségéről, másrészt a közügyekben az összeség szuverenitásáról. Mi most úgy mondjuk, hogy népszuverenitás. A helyes kifejezés a nemzeti szuverenitás lenne,³ amely megilleti, ahogy Kölcsey mondta „egyenként és összesen a közügyekre befolyással bírókat”. Tehát minden magyar szavazati joggal bíró állampolgárt együtt. Ők ruháznak át hatalmat az állam különböző hatalmi szerveire. Miközben a hatalom gyakorlását megosztják, valamilyen formában annak egységét is átruházzák, mert ennek az ágakra osztott hatalomnak a másik lényege, hogy egyetlen egységes, e közösség érdekében működő és megnyilvánuló hatalomról van szó.

Olyan ember kell legyen a köztársasági elnök, olyan szerepe van a magyar alkotmány szerint a köztársasági elnöknek, hogy ezt a nemzetnek együtt kijáró szuverenitást ő nem a megosztott ágak egyensúlyában, hanem a maga személyes egységében, jelképesen megelevenítse. Megnyilvánulásaiban, tanításaiban, fellépésében, szereplésében ezt kell kifejeznie.

A nemzet választott képviselői útján elsősorban a normaalkotás hatalmát, de amellet a kormányzat ellenőrzésének hatalmi körét is gyakorolja, és választott képviselői útján választja a köztársasági elnököt is.⁴ Lehetne másképp. De nem ez a fontos. A közjogi tisztséget be lehet tölteni parlamenti választás esetén is megfelelően akkor, ha olyan embert választanak, aki tudja, hogy miről van szó,

3 A nép etnikum, a nemzet politikai fogalom.

4 Véleményem szerint nem nagyon jelentős, hogy másképp választja-e, bár én sajnáltam a magam részéről, mikor az előző miniszterelnök javaslatát az ellenzék nem fogadta el azonnal, és nem tértünk át – legalább 2/3-os vélemény-megegyezés hiányában – a közvetlen választásra.

és kész a rá háruló szerepet vállalni. Aki feladatként fogadja, és nem érzi úgy, hogy ezért tartozik valamivel valamerre, hanem a formalizált jogrendben való választás alapján a teljes nemzet képviselőre elkötelező szolgálatként vállalja a tisztséggel járó hatalmat. Így fejezi ki a nemzet egységét, így szélsőséges esetekben akár átveszi az országgyűlés szerepkörét is, és örködik az államszervezet alkotmányos, demokratikus és jogállami működése felett.

Amellett még egy szimbolikus szerepe van, ami ugyanezt az egységet fejezi ki: ő a fegyveres erők főparancsnoka. Annak idején, amikor a jogállam első ciklusát éltük, ez volt az a szerepkör, amelyben elnök és kormányelnök között vita keletkezett arról, mit is jelent ez az alkotmányos tétel. A ciklus legelején, amikor az első őszőn a taxis blokádnak kitört (emlékszünk még rá?), az elnök azt mondta, hogy „én, a hadsereg parancsnoka, nem fogom engedni, hogy a rend helyreállítására a hadsereg bevettessék, és a hadsereg nekem fog engedelmeskedni!” A kormány, amely akkor már legitim módon választott kormány volt, de átöröklött államszervezettel dolgozott, nyilván nem merte ezt a kérdést élére állítani.⁵ A főparancsnoki szerep viszont azt jelenti, és annyit jelent, hogy a hadsereg az a hatalmi ág, amely ugyancsak nem lehet politikailag megosztott, mert egy nemzet fegyveres testülete a nemzetet tartozik védeni és szolgálni. Nem lehet a nemzetnek sem a többsége, sem kisebbsége ellen bevetni.⁶ De azt is tudjuk, hogy ma is jelentkeznek olyan folyamatok a világban, amikor valamely kormány a rendelkezésére álló fegyveres erőt a neki szuverenitást vagy hatalmat adó nép ellen veti be. Akinél a puska és a tank van, az az erősebb. Amikor a köztársasági elnöknek ez a parancsnoki szerepe ki van hangsúlyozva, akkor ez azt jelenti, hogy a hadsereg ugyanúgy, mint az elnök, nem vesz részt a hatalmi ágak megosztottságában, hanem a hatalom egységét szolgálja.

A nemzet egységének kifejezőjeként az elnök tehát az alkotmányos rend őrzője és biztosítója. Két ilyen biztosító van az alkotmányosságban. Az Alkotmánybíróság, amely kevés egyéb kivételtől eltekintve az általános normatív intézkedések alkotmányosságát hivatott biztosítani, és a köztársaság elnöke, aki inkább az államgépezet működésének az alkotmányosságát, beleértve a törvények kihirdetését is, hivatott biztosítani. Ebben a szerepében, az államhatalom egységét megjelenítve vesz részt úgy, hogy egyrészt fontos döntéseknél megadja az utolsó meghatalmazást, aláírja a törvényt, javaslatok alapján kinevez bizonyos méltóságokat. Például a bírókat mind ő nevezi ki, mert a bírói függetlenségnek az igazgatási ágazattól való teljes függetlenségét kívánják ezzel reprezentálni, (kivéve a legfelsőbb bíróság elnökét, akit az államelnök javaslatára a parlament,

5 Nem csak ott nem merte élére állítani, valószínűleg nem is járt volna vele jól, hanem utólag sem merte élére állítani. Mert a meggyőződés az, hogy ha akadt volna 80 képviselő, aki emiatt vádindítványt tesz, és 2/3-ad parlament, amelyik ezt megszavazza, akkor az alkotmánybíróság elmarasztalta volna a köztársasági elnököt ezért az állásfoglalásért, mert a köztársasági elnöknek nincs direkt belenyúlási joga a kormányzás menetébe, és mégis ezt tette. Ez egy hipotézis, nem megyek bele tovább, nem került rá sor.

6 Ez egyébként a nemzetközi jogban népellenes bűncselekménynek is számít, amely el nem évül.

tehát a törvényhozás választ) egyébként a bíróság független a két másik hatalmi ágtól.

De a köztársaság elnöke azzal is a nemzeti egység jelképes megvalósítója, hogy bizonyos esetekben fellép államfőként. Ilyen személyes jelenléte ünnepélyes aktusoknál, nemzeti ünnepeknél, idegen államfők fogadásánál, testületek ünnepélyes aktusainál, részvétele a polgári társadalmi és közéletben. Az elnök nem üvegbura alatt létezik, itt él közöttünk. És amikor a polgári közösségek megnyilvánulnak, akkor neki jut ebben szerep, mutatván azt, hogy nemcsak a pártok a néphatalom megnyilvánulásai, hanem minden olyan közösségi megmozdulás, ahol az állampolgárok az egyesülési szabadságot gyakorolják. Házigazda szerepe is van állami fogadásoknál. A politikai hatalom kifejezője is, a többséget képviselő miniszterelnök, a népképviselőket kifejező házelnök és a jogállamiságot kifejező Alkotmánybíróság elnöke mellett az állam egységes hatalmát megjelenítve jár el. Hadiállapot, rendkívüli állapot és szükségállapot esetén az országgyűlést helyettesítheti az elnök hatalma.

A jogállamiság őrzése körében az elnöknek az országgyűlés működésével kapcsolatban is van, bár formai, de korántsem elhanyagolható szerepköre. Ő hívja össze az országgyűlés alakuló ülését. Az alakuló ülés összehívása lényegében annak a megállapítása, hogy az országgyűlés megalakulása legálisan megtörtént. Ez ugyan többnyire így van, de nem mindig van így, ezzel kapcsolatban is lehetnek kifogásai. Összehívhatja az országgyűlés rendkívüli ülését. Ha olyan helyzetet lát, amelyben akár az országgyűlés ellenőrző szerepére, akár az országgyűlés norma alkotó szerepére – szünetelés idején – szükség lenne, joga van azt összehívni. El is napolhatja az országgyűlést. Ha úgy látja, hogy a belső politikai feszültségek a nyugodt törvényhozó munkát akadályozzák, beiktathat egy szünetet, hogy lecsillapodjanak a kedélyek. Ezek ugyan biztonsági szelepek, de az ilyen biztonsági szelepek egy jogállamban rendkívül fontosak, mert ha nem kötik ki őket akkor, mikor még nincs szükség rájuk, akkor nincsenek meg akkor sem, mikor szükség lenne rájuk, és olyankor sokszor hiányoljuk is azokat.

Gondoljuk meg, párhuzamként, alkotmányunk nem gondoskodott arról, hogy mi történjék, ha az országgyűlés nem választja meg az alkotmánybíró utódját, és most nincs erre az esetre semmilyen biztonsági szelepünk se. Csak ez az országgyűlés határozhatná meg, hogy mi történjék, de ugyanezen az alapon megmondhatná azt is, hogy ki legyen, és azzal is egyszerűbb lenne a helyzet. Az országgyűlés pedig tehetetlen.⁷ Előállhat az a helyzet (még abban sem vagyok biztos, hogy a parlament nem ezt kívánja-e), hogy az Alkotmánybíróság az idén nem

7 Amikor ez a probléma először felmerült, az Alkotmánybíróság nem volt elég bátor ahhoz, hogy magára vállalja a döntést. Schmidt Péter mandátuma lejárt és az utóda nem volt megválasztva. Akkor ki kellett volna mondani, hogy, mivel a törvény szerint az alkotmánybíró utódját annak megbízatása lejártá előtt kell megválasztani, tehát, amíg meg nem választották az utódot, addig nem jár le az előd megbízatása. Ez teljesen logikus törvényes következtetés lett volna, csak az első adott esetben ki kellett volna mondani. Akkor nem mondtuk ki, és ez a negatív értelmezés is értelmezés. Most már nem lehet kimondani, csak törvényben.

fog működni. A polgárokat ez nem fogja zavarni, sajnos a nagy tömeg nem is fogja észlelni, de mégis a polgárokat fogja a hiány sújtani.

A köztársaság elnöke az országgyűlésnek javasolhat zárt ülést. Bizonyos törvényes feltételek esetén feloszthatja az országgyűlést, bizonyos esetekben újra össze is hívhatja, vagy kiírja az új választásokat. Nyáron abban a helyzetben voltunk, hogy erre a feloszlásra akár sor is kerülhetett volna. Végül is másképp alakult a helyzet, de elég közel voltunk ahhoz, hogy kitűnjék, a biztonsági szelepek valók valamire.

A törvényhozás érdemi munkájával kapcsolatban is van az elnöknek jogköre. Terjeszthet elő törvényjavaslatot, tehát van törvénykezdeményezési joga (ugyanúgy mint a kormánynak, az országgyűlési bizottságoknak vagy a képviselőknek,) részt vehet az országgyűlés vagy annak bármely bizottsága ülésein, és ott bármikor felszólalhat. Kezdeményezheti a népakarat közvetlen megnyilvánulását, tehát a népszavazást is. Ő gondoskodik a törvények kihirdetéséről. Ha kihirdetendő törvénnyel kapcsolatban aggályai vannak, akkor kihirdetés előtt vagy helyett két lehetősége is van az alkotmány szerint arra, hogy ezeket az aggályokat kifejezze. Ha alkotmány sértést lát a törvény valamely rendelkezésében, akkor megküldheti előzetes felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak, és ha az egyetért az elnök álláspontjával, akkor a törvényt nem lehet kihirdetni. Ha pedig nem alkotmányellenességet, hanem célszerűtlenséget lát, hiszen a jognak célosnak kell lennie, és lehet jobban és célra vezetőbbben megfogalmazni, akkor visszaadhatja a parlamentnek újratárgyalásra.

Ezekre a kérdésekre vissza fogok térni, mert az utóbbi évek gyakorlata ezeket már példákkal is bőségesen alátámasztotta. Mindenesetre nem formai az elnök aláírása a törvény alatt, hanem annak a meggyőződésének kifejezője, hogy a parlament szabályos úton megnyilvánult többségi akarata révén létrehozott jogszabály nem ütközik az állam alkotmányos rendjébe, és nem zavarja a törvény alapján alakuló politikai életet.

Ezen túl az elnöknek, elég széles körben van, mint említettem, kinevezési és megbízási jogköre. A kinevezésekre általában miniszteri ellenjegyzés alapján, tehát előterjesztés alapján kerül sor, a politikai felelősséget az előterjesztő viseli, a törvényességi felelősség az elnöké. A bírói hatalmi ág önállóan terjeszt elő, egyébként az igazgatási körben esedékes előterjesztések többnyire a kormánytól vagy a kormány szervektől jönnek. Kivétel az MTA elnökének a megerősítése, akit a Magyar Tudományos Akadémia önállóan választ. Van néhány olyan eset, amint említettem, mikor az elnök teszi a javaslatot, és a parlament fogadja el.

Van az elnöknek – megint csak az egész nemzet szempontjából érdekes – közigazgatási hatásköre is, elsősorban állampolgársági ügyekben, ennek is régi a tradíciója.⁸ Az elnök dönti el ma is, hogy kérelemre ki az, akit felveszünk az ál-

⁸ Az indigenátus megadása, tehát a nemzetbe való befogadás, a rendi Magyarországon a király és a parlament közös jogköre volt. A nemzeti szuverenitás két tényezője az indigenátust együtt, többnyire törvényjavaslat formájában, néha egyező aktus formájában adta. Amennyiben királyi

lampolgárok közé, ki az, akit ebből a körből elbocsátunk, vagy kinek utasítjuk el ezt a kérését.⁹

Másik érdemi hatásköre az elnöknek a kitüntetési hatáskör, ahol közérdekből, de akár államigazgatási javaslatokra vagy helyi javaslatokra is jár el, és ahol polgári tevékenység elismerése céljából ad olyan elismeréseket, amelyek a közmegebecsülést kifejezik. E körben az elnök jogköre is, felelőssége is nagyobb, mint a kinevezéseknél. A kinevezések esetében az Alkotmánybíróság megszünteti: végső soron csak akkor tagadhatja meg a teljesítést, ha úgy látja, hogy a demokratikus államrendet súlyosan veszélyeztető helyzet következne be, ha ő megteszi a kinevezést. Még csak el sem húzhatja döntését, mert a kormányzási igazgatási tevékenység folyamatos működése közérdek, és azt időhúzással sem lehet alkotmányosan akadályozni. Ám kitüntetésre senkinek sincs alanyi joga, anélkül egész jól lehet élni, attól még megy a jogállam a maga útján.¹⁰

Az elnöknek jelentős külpolitikai szerepköre van. Itt a személyes ráhatása nehezen mérlegelhető, alkotmányosan ki sem fejezhető, de igen sokat számít. Tehát az, hogy mennyire járatos különböző országokkal való kapcsolatainkban, azon problémák mérlegelésében, amelyekről a nemzetközi tárgyalások során szó van. Mi az, ami protokollárisan szóba hozható és nem hozható szóba. Mennyire képes arra, hogy megértse magát vagy legalább megértse, még ha fordítják is neki, a mások nyelvét, és mennyiben van teljesen ráutalva a közvetítésekre. Ezek számítnak a nemzetközi érintkezés során, ezek latba esnek. Államunk megbecsülése, elismerése szempontjából nem mindegy, hogy kik azok, akik külföldön a képviselőként megjelennek, nyilatkoznak, fellépnek, kapcsolatokat létesítenek. Van a nemzetközi szerződéseknek egy köre (a legfontosabbakat a parlament hagyja jóvá), amelyeket az államelnök egyedül is megköt, nyilván ugyancsak a politikai szerveken, a kormányon keresztül. Ő bízza meg a nagyköveteket ugyanúgy, mint a minisztereket, hiszen lényegében miniszteri rangban képviseli az országot külföldön. Ő fogadja a külországok képviselőit, nála adják le a megbízólevelüket, jelképesen ezzel nyelik el a mi országunkban a működési lehetőségüket és a nekik járó területenkívüliséget.

A köztársasági elnök működése során elkövetett jogszabálysértésért felelősséggel tartozik: a felelősségre vonást a parlament javasolhatja és az alkotmány-

egyedi privilégium alapján történt ez a befogadás, akkor viszont a helyi rendi önkormányzati kihirdetés járult hozzá egy éven belül, és csak így volt érvényes a befogadás.

9 E hatásköre tükrében még kevésbé vitatható, hogy joga volt megszólalni a határon túl élő magyarok állampolgárságának kérdésében.

10 Tudjuk, történt már olyan eset, amikor magas kitüntetést jelenlegi államelnökünk megtagadott azért, mert úgy vélte, hogy a lakosság egy része által magasra tartott, sőt kormánypozícióba is juttatott felterjesztett személy előlétele miatt a másik oldal az ő kitüntető elismerését, mint egy egész életút elismerését, botrányosnak tartaná. Tehát, a nemzet egysége szenvedett volna az által, ha ez az aktus, amely nem szükséges aktus, megtörténik, az egyik oldal élnézne rá, a másik oldalt pedig kifejezetten felkavarná, és nem ez a cél.

bíróság bírálja el. Minden egyéb jogsértésért azonban mentelmi jog illeti meg méltóságának betöltése idejére, ugyanúgy, ahogy a római magisztrátus nem volt perelhető addig, ameddig a magisztrátusi hatalmat viselte, csak utána, hogy ilyen jellegű perekkel az államgépezet működését ne lehessen akadályozni.¹¹ Ennek is megvan a történelmi hagyománya a királyi méltóság sérelme és védelme körében. Elvben az alkotmány megadhatná a lehetőséget annak is, hogy az elnöknek éppúgy, mint a nemzeti jelképeknek, akár külön büntetőjogi védelme is legyen, sőt bizonyos érthetlenségi többletvédelmet is adhatnánk neki, de ilyen törvényt egyelőre nem hoztunk.

Az elnök semmiféle kereső tevékenységet nem folytathat, csak szerzői jogdíjai járnak neki.¹² De már, míg az alkotmánybíró oktathat, pl. egyetemen, az elnök nem oktathat pénzért, mert nem lehet anyagi ellátottságát más szervtől függővé tenni. Érdekes probléma merült fel a jelenlegi elnökünknel, aki akadémikus, tehát jár neki az akadémiai tiszteltdíj, ami folyamatosan jár, az akadémikus-tól nem vonják meg. Lehetett volna úgy értelmezni, hogy mivel nem kell neki juttatni, csak folyósítani, tehát jár neki folyamatosan, – ő tudomásom szerint nem veszi fel azóta, amióta az elnöki tisztet betölti.

Az elnöknek kötelessége az alkotmány szerint a nemzeti tudat formálása, az értékekre mutató, a buzdítás, össz társadalmi érdek körében a megnyilatkozás. Megilleti őt a lelkiismeret és vallás szabadsága, viszont nem tehet politikai nyilatkozatokat egyik vagy másik oldal mellett vagy ellen. Ez nem könnyű terület elvben és gyakorlatban, láttunk ilyen problémákat, hogy vajon mi az az alkotmányos érték melletti nyilatkozat, amely közben esetleg valamelyik politikai oldalt is képviseli, és mi a politikai nyilatkozat, azon oldal mellett, amelyik esetleg általános érdeket képvisel. Legutóbb, akár az Európai Unióba való belépésnél a népszavazás, akár a határon túl lakó magyarok esetén az állampolgárság megadása esetében, találkoztunk olyan kérdésekkel, ahol vitatható volt, hogy vajon a két politikai oldal által másképpen hangsúlyozott kérdésekben, vagy kisebbségek által másképp hangsúlyozott kérdésekben politikai nyilatkozatnak fogható-e föl, ha az elnök a maga véleményét ezekben kinyilvánítja. Ő úgy ítélte, hogy nem, és úgy vélem, hogy igaza volt, mert ezek a kérdések függetlenül attól, hogy esetleg a napi politika körébe vonják be őket, túlmutattak a napi politikán, és általános nemzeti érdekeket fogalmaztak meg.

Így néz ki az elnök helyzete az alkotmányban. Azt a 35 évét betöltött magyar állampolgárt, akiről a parlament kétharmados többsége úgy véli, hogy ezt a sze-

11 A mentelmi jog csökkenő mértékben, de több más helyen is jelentkezik az államhatalomban. Mivel az egyes képviselők nem múlik a parlament működése, mentességét meg is lehet vonni, de amíg nem vonják meg tőle, addig megvan neki. Kormánytényezőknek, más egyes magas méltóságot hordóknak ugyanúgy, és ahol felelősségre vonás (pl. bírói, tisztviselői karon belül) előfordulhat, ott is meg van annak belső fegyelmi fóruma, általában a testületen belül, hogy az államhatalom működését külső vádaskodásokkal ne lehessen akadályozni.

12 Ez olyan személyes emberi jog, ami még tőle sem vonható el, a magánszféra és a személyiség joga őt is megilleti.

repet bizalommal be tudja tölteni, meg lehet választani a köztársaság elnökének, nemre való tekintet nélkül. Természetesen ebben, amit elsoroltunk, benne rejlik egy sor olyan követelmény, ami ezalatt a 35 év alatt célszerű ha biztosítatik, hiszen nehéz lenne mindezen szerepeket úgy betölteni, ha valaki analfabétaként lép be a szerepkörbe, és akkor kezdi el tanulni. Sőt azt lehet mondani, hogy bizonyos bizonyítás az előélet terén szükséges. Akár abban, hogy az értékek területén valaki nem pártszempontok szerint vezényelt, hanem saját belső és az alkotmányossal összhangban lévő értékrend alapján, akár a politika mozgásában ezen törvényes határok pontos ismeretében és önkéntes betartásában bizalmat indító magatartást tanúsított. Ha ez így van, akkor könnyebb szívvel lehet őt elnökké választani.

Nem szerencsésen indult el a mi jogállamunk ezen az úton. Az első elnökünk személyét politikai alku eredményeként határozták meg. Annak idején, 1989-ben, a nemzeti kerekasztalon szereplő ellenzéki kör arra számított, hogy jelentős, de kisebbségi helyzetben lesz az új parlamentben. Iparkodott hát beépíteni az alkotmányba minden olyan biztosítékot, amivel a kormány kezét meg lehet kötni. Úgy vélte, hogy egy formájában talán változott, de folyamatosságot őrző szocialista kormány áll fel a választások után. Rácáfolt a választás erre az óvatos és félnék becslésre, és ott állt az első szabadon választott legitim kormányunk a polgári oldalról – szinte nem is volt szocialista ellenzéke, legfeljebb a polgári ellenzék volt megosztott – és a kormány keze meg volt kötve odáig, hogy költségvetést se szavazhatott meg többséggel, csak 2/3-dal, ám nem volt 2/3-a. Gyakorlatilag szinte kormányzásképtelen helyzetben volt, amit az ellenzék is érzékelt. Akkor jött létre az a megegyezés, amely a legnagyobb ellenzéki polgári pártnak, a Szabad Demokratáknak, átengedte az elnök személyének meghatározását. A személyt eleve meghatározták az előzetes tárgyalásoknál, és ennek fejében ők a parlamentben a 2/3-os törvények azon részéről, amelyek a kormányzást lehetlenné tették volna, lemondtak. Ebből következett az első elnöknek egy olyan magatartása, amit ez az alku bizonyos fokig alátámasztott, hogy ő a kormány ellenőréként, a kormány ellentételeként, a polgári ellenzék képviselőjeként ül a maga helyén, és mindazokat az alkotmányos jogszövegeket, amelyek formailag őt teszik első helyre, kihasználhatja arra, hogy ennek a kormánynak az aktivitását a maga pártjának a szempontjai szerint megnyirbálja. Annak idején a Visegrádi konferenciával kapcsolatban, amikor a szomszéd államokkal való gazdasági együttműködés ügyében ültek össze, nagy vita volt, hogy most ott Göncz Árpád képviseli-e a Magyar Köztársaságot vagy Antall József. Az alkotmány szerint nem is volt kétséges, hogy a miniszterelnököt illeti ez a hatalmi kör. De volt olyan szomszéd állam, amelynek az alkotmánya szerint az államelnök jött, és protokollárisan az államelnöknek a másik államelnök a partnere. Ebből pl. gondok keletkeztek. Gondok merültek fel később a hadseregvezetés szerepének a körében is. Ekkor hangzott el az akkori köztársasági elnök részéről az a nyilatkozat, hogy mivel nem mondja meg pontosan az alkotmány, mi is az elnöknek a hatásköre, a gyakorlat során ez majd kialakul. Ez az Alkotmánybíróság elé került

vitákkal kapcsolatban hangzott el az elnök részéről, aki kifejtette felénk ezzel kapcsolatos véleményét. Az Alkotmánybíróság azonban jogállamilag fogta fel alkotmányunkat. (Szemben a szocialista alkotmánnyal, amely a parlamentnek abszolút hatalmat biztosított: „a népképviselőt mindent megtehet, mert a nép mindenható és ez a mindenhatóság átszáll a képviselőre, a párt vezető szerepére.”) Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamban a hatalom addig terjeszkedhet, amíg ez a lehetőség adott. Tehát nem úgy szól az elv, hogy a hatalmi szerv nem teheti azt, ami neki tilos, hanem úgy, hogy a hatalmi szerv csak azt teheti, amire joga van, amire fel van jogosítva. A hatalom korlátjai vannak benne az alkotmányban. A parlamentnek is van meghatározott működési köre, meg van mondva, mi az országgyűlés feladatköre. Ami nincs benne az alkotmányban, az nem feladatköre.¹³

Vannak azonban olyan esetek, amikor nem teljesen tiszta a hatalmi tényező hatásköre. Ez főleg a kormánynál áll, amelynek bizony váratlan helyzetekben is el kell járnia. Ám megint felmerül egy kérdés: a kormány program alapján van megválasztva. Nem mondhatja közben, hogy jobb jutott eszébe, hogy mást akar tenni, nem tartja be a programját. Nem fejleszti pl. az egészségügyet, nem ad több pénzt az oktatásra, helyette mást részesít előnyben és arra használja a köz forrásait. Elvileg ilyenkor a választókhöz lehetne apellálni, mert hiszen a választók fogadták el a kormány programját, de ennek azért nehézségei vannak, és általában a népszavazás intézményét nem jó használni, ha nem világosak azok a kérdések, amelyeket felteszünk. Mi lenne az ellenőrzés fóruma? A parlament lenne az ellenőrző fórum, a kormány felett a parlament gyakorol ellenőrzést. Igaz, de a parlamentben a kormánynak többsége van, és mi még mindig pártok irányította parlamentben gondolkodunk. Ha a koalíciós pártok egyetértenek abban, hogy a kormány változtathat a kormányciklus közben a programján, akkor nincs olyan alkotmányos hatáskör, amely rendre utasítaná azt, és felhívna a fi-

13 Ez a régi, tulajdonképpen teljesen jelentéktelen pártállami országgyűlési szerepkör meghatározatlansága. Többször felbukkant a felszín alól. Ilyen eset volt az ún. átvilágító bírák ügye. Megválasztásuk volt a parlament hatásköre. A törvény utána szerepet ad nekik, mint a bíróknak, tehát függetlenek az Országgyűléstől. Ezek után, a választás után kiderül valamelyikről, hogy az előírt előfeltételeknek nem felel meg, de ennek ellenére megválasztották. A parlament azt mondta, hogy ha választhatok, vissza is hívhatom, jogom van rá, és visszahívta azt a két bírót, akinél később észlelték az ütközést. Az alkotmánybíróságon belül is nagy vita volt, tulajdonképpen nem a törvényt módosította a parlament, hanem a saját választását nyilvánította érvénytelennek. Erre így nincsen hatásköre az Alkotmánybíróságnak, bár nincs is belőle kivéve. Az Országgyűlés nem is hozott, nem is használt hozzá jogszabályt, vagy legfeljebb megszegte. Ám a jogszabályszegés nem alkotmányszegés, és mivel az alkotmányban nincs átvilágító bírói szerepkör, tehát alkotmánysértés nem történt, sem a megválasztással, sem a visszavonással, csak törvényt sértés. Azt állapítottuk meg végül is a magunk részéről, hogy ez rendes bíróságra tartozik. Az illetők oda is fordultak a munkaügyi bírósághoz, noha nem voltak alkalmazottai a parlamentnek, és így egészen furcsa helyzet állt elő. A parlament egyszerűen túllépte a maga hatáskörét, és a magyar demokratikus rendben nincs olyan vészszелеp beépítve, amely ebben az esetben használható. Az elnök nem szólhat bele, hiszen nem jogszabályról van szó, hanem egy-egy aktusról, a parlament pedig többséggel szavazott. – Ilyen volt az ún. Mécs Bizottság kérdése is, mindjárt a jelen kormányzati ciklus kezdetén. Vö. *Zlinszky János*: Alkotmányos? Népszabadság 2002. szept. 6. 10.

gyelmet arra, „két vagy három évvel ezelőtt más ígéretek alapján, más feltétellel választották meg és a választóinak erkölcsileg, de a parlamentnek politikailag is felel azért, hogy ezt betartsa!”

Arra van eszköz, hogy figyelmeztessék: alkotmányosan felel az alkotmányos értékek első sorbani érvényesítéséért, erre történtek is már kísérletek, maga az elnök is gyakorol ilyen jogot. Elnökünk mind az előző kormánnyal, mind a mostanival szemben tett észrevételeket, amikor úgy vette észre, hogy a törvény, amellyel a kormányprogramot vagy végre akarják hajtani, vagy éppen nem azt akarják végrehajtani, alkotmányos tételekbe ütközik. Ilyen esetben joga van az Alkotmánybírósághoz fordulni, és hadd hangsúlyozzuk azt, hogy ezek az odafordulások gyakorlatilag mind sikerrel jártak. (Nem mindig teljes körben, de olyan eset nem volt, amikor az Alkotmánybíróság azt mondta volna, hogy az elnöknek egyáltalán nincs igaza).

A parlament túteszi magát az alkotmányon, ha neki úgy kényelmesebb, és nyilván a kormány is túteszi magát az alkotmányon, ha neki úgy kényeleme-sebb. Csak egy nagyon rövid utalást teszek megint, hogy az elvont vélemények helyett néha gyakorlatias is legyenek. A felsőoktatás köréből ülünk itt többségében. Az alkotmány egész határozottan azt mondja, hogy kutatás és tudomány kérdéseiben csak a tudósoknak lehet meghatározó véleménye. Hogy egy tudomány elsajátításához mit tanítunk, ki taníthatja, mennyit kell tanítani, ezek tudományos kérdések. Ezt a kormányzat nem tukmálhatja ránk, erre a pénzt biztosítani kell, legalább abban a mértékben, ahogy eddig biztosítva volt. A felsőoktatásra nincs előírva, hogy teljesen ingyenes, (a középfokú és alsóoktatásra ez is elő van írva, és pedig egyformán ingyenesként minden tanulónak). Nincs hatalma a kormánynak arra, hogy ebben a körben és ezen a körön változtasson piaci szempontok vagy kifizetődőbb gazdálkodás, vagy jobb rálátás, vagy ki tudja mi miatt, egyszerűen nincs rá hatásköre. Az más kérdés, hogy mennyire vagyunk mi, akik pedig a nemzeti értelmiség felső szintjét kellene, hogy képviseljük, tudatában a saját alkotmányunk adta jogainknak, és mennyiben vagyunk hajlandók, ha nem is az életünket, de legalább a véleményünket oda tenni e mellé az alkotmányosság mellé. Kijelenteni, hogy ha alkotmányosan nem folytathatom a hivatásomat, akkor sztrájkolok. Abbahagyjuk a felsőoktatást, ha elő akarják nekünk írni, hogy mit és hogyan tanítsunk! Üljenek a katedrára miniszteri tisztviselők és tanítsanak. Ez forradalmi ízű mondat, de ez lenne egy öntudatos polgári társadalomnak az alkotmányosságához ragaszkodó természetes lépése.

Van olyan eset, amikor a köztársasági elnök nem lát alkotmányellenességet, de azért vannak problémái a törvénnyel, ilyen vagy amolyan okon. A kórház-törvénnyel volt az a tipikus eset, emlékszünk még rá, nem volt olyan nagyon régen, hogy a köztársasági elnök úgy látta, hogy igaz ugyan, hogy nem alkotmányellenes az egészségügynek az az átalakítása, ami ott a részletekben megjelent. Mert az alkotmány csak azt írja elő, hogy a magyar állampolgárnak jár a tudomány elérhető felső szintje szerinti ingyenes orvosi ellátás és az egészséges környezet biztosítása, úgy hogy ha fejleszteni nem is tudjuk folyamatosan, de visszalépni

az egyszer elért színtről nem szabad. És ha erre a kassza nem nyújt alapot, akkor a költségvetésnek kell rá alapot nyújtani, ezt még egy régebbi Alkotmánybírósági tétel annak idején meghatározta. Az új törvény nem mondta, hogy nem jár, az új törvény azt mondta, hogy nincs pénzem, be akarom vonni a magántőkét, de a polgároknak a fordulat óta rossz tapasztalatai vannak arról, hogy amikor közcélokat magánformában valósítunk meg, akkor a közcél nem sikkad-e el a magánérdekeltségek keresztútjében. Méltóztassék a Tocsik-ügyre visszagondolni, és hadd ne részletezzem ezt az ügyet most itt,¹⁴ Vannak esetek, amikor nem alkotmányellenesség forog fent, hanem jogellenesség, vagy csak célszerűtlenség abban a törvényben, és az elnök erről fogalmazza meg véleményét.¹⁵

Június közepe után terjesztették az elnök elé a kórháztörvényt aláírásra. Úgy gondolták, hogy gyorsan aláírja, aztán szétoszlik a parlament, nyáron el lehet kezdeni a magánosítást. Az elnök visszaadta megfontolásra. A kormánypárti képviselők egy része másnap már vakációra akart menni, hát összehívták délutánra a parlamentet, és a törvényt még egyszer megszavaztatták. Ugyanazon nap, amikor az elnök átküldte nekik, anélkül, hogy őt meghívták volna, anélkül, hogy részleteiben meghallgatták volna, anélkül, hogy tárgyalás lett volna. Az alkotmány előírja, hogy a törvényt újra kell tárgyalni; a parlament úgy vélte, tárgyalás az is, ha újra szavaznak. Ha a többség beleegyezik, akkor nekik ezt joguk van csinálni. Az elnök kihirdette ezt a törvényt,¹⁶ ámde odafordult az alkotmánybírósághoz, és megkérdezte, hogy is van azért ez az újratárgyalás, mennyiben kell komolyan venni az elnöknek az alkotmányos ellensúly szerepét akkor, ha nem alkotmányellenességet lát a törvényben, de újratárgyalni gondolja célszerűtlenség okán. Az Alkotmánybíróság pedig megsemmisítette az egész kórháztörvényt azért, mert egyetértett azzal, hogy ez nem volt újratárgyalás, formailag se

14 Állami vállalat részvénytársaság formájában működik. Törvény alapján ki kellene adni a pénzt az önkormányzatoknak, csak pontosan meg kell határozni, hogy mennyit. 20%-os az infláció. Az állami vállalat, ha kevesebbet ad ki, vagy csak késve, akkor ez nála eredményként jelentkezik és a vezetőség ezért prémiumot kap. Azért kap prémiumot, hogy nem adja oda a pénzt, ahova adni kell. Az állam pénzét! Ergo elkezd alkudni, hogy ha gyorsan akarod megkapni, akkor mondj le egy részéről. Számolni minden polgármester tud, hogy ő csak 4 évig polgármester, és ha csak 4 év múlva kapja meg, akkor felét sem éri a pénze. 20%-os infláció mellett alkuszik. A közvagyon a magán forma leple alatt, mert úgy könnyebb gazdálkodni állítólag, elsikkasztja a közcél, és erre azt mondják, hogy törvényes, hiszen a részvénytársaság megszavazza, annak vezetője aláírja. Aztán végül rájött valaki, hogy mégsem törvényes, de igazában máig nem fejezték be az ügyet. Elég szomorú, hogy a bíróságaink erre nincsenek felkészülve.

15 Úgy vélte, jó lenne azt is megmondani vagy bele tenni, hogy annál a magánosításnál azok az alkotmányosan előírt érdekek, amelyek nincsenek nyíltan sértve, hogy lesznek biztosítva, mert hogy nincsenek sértve, és hogy biztosítva vannak, az azért két különböző dolog.

16 Álláspontom szerint visszaküldhette volna a parlamentnek, mondván azt, hogy ez nem tárgyalás, ez a törvény nem volt újratárgyalva, és ha a parlament erre feljelenti őt, hogy megsérti az alkotmányt, akkor az alkotmánybíróság mondta volna ki, hogy ki sérti az alkotmányt. Nem ezt tette, formailag sem akart szembehelyezkedni azzal, hogy a másodszer megkapott törvényt neki ki kell hirdetni.

tettek eleget annak, hogy az elnököt meghívják, hogy egyáltalán tárgyalják, tessék megcsinálni rendesen.

Igaza volt tehát a köztársaság elnökének, bár sokan akkor a szemére vetették, hogy miért nem alkotmányossági kifogással küldte el vizsgálatra a megszavazott törvényt – akkor nyáron nem lépett volna érvénybe. Az alkotmányossági kifogást valószínűleg elutasította volna az Alkotmánybíróság, mert alkotmány sértés nem volt a szövegben, csak célszerűtlenség.

Látjuk tehát, hogy ez a szerep, amely az alkotmányban ugyan röviden van lefektetve, és azt mondják, hogy „gyenge elnök szerepe”, mégis azért sokszor szolgál biztosítékkal a jogállamnak, hogy ki ne fusson a saját sínjeiből, hogy el ne menjen a közérdek helyett a magánérdek vagy csoportérdek irányába. Hogy betartsa a maga programjaiban az alkotmányos értékrend és a hozzá csatolt politikai másodlagos célok közti súlyegyenlőséget. Egyáltalán nem mindegy, hogy az, aki ezekben a kérdésekben a döntést meghozza, az a maga gyenge ellensúly szerepében mennyire biztos, mennyire határozott. Mennyire van ráutalva szakértői véleményére, és mennyire tudja maga eldönteni, mi a feladat.

Tehát, az a 35 éves büntetlen magyar állampolgár, akinek ezt a szolgálatot vállalnia kell, jó ha alaposan fel van rá készülve, és jó ha belsőleg a saját értékrendjében alaposan fel van vértézve arra, hogy akkor működik jól, ha ez a működése a polgároknak ugyan tetszik, de a hatalmi tényezőknek akár egyik oldalon sem tetszik, mert nem szeretik, ha beleszólnak a dolgukba. Persze az is biztos, ha normálisan fognak majd forogni a mi jogállamunk gépezetének kerekei, akkor ezek az egyeztetések előre fognak megtörténni. Egyáltalán nem lenne kizárva, hogy a megoldásoknál rákérdezzenek az elnök álláspontjára, vagy szakmai szempontoknak hangot engedjenek. Sajnálatos módon ebben a kiélezett pártpolitikai szembesülésben az egyik oldal látszólagos sikere, hogy oda esett a több szavazat, az egyértelműn a másik oldal veszteségének van elkönyvelve, és nincs közben figyelembe véve, hogy mit nyer, vagy veszít a társadalom. Ma az ilyen jellegű megfontolásnak kevésbé adnak helyet, de hát a jó azért az lenne, ha ettől elfelé moznánk. Ha mindkét oldal bizonyos tekintélyként, és ugyanakkor megbízható tekintélyként, tehát nem ellenségként fogadhatná el azt, aki az államfői tisztséget vállalja. Még ennél is fontosabb lenne, hogy ha az a harmadik körülbelül velük egyenértékű tábor, amelyiknek minden bizalma elment már az egésztől, talán egy időn túl ráébredne arra, hogy van még menekvés a kátyúból, és lehet, hogy tényleg van olyan, aki hajlandó a nemzet érdekeit szolgálni, és nem valamely csoportét a magáéval összekeverni.

Ha sikerül ilyen köztársasági elnököt választanunk, talán erre is van esély!¹⁷

17 Idő híján csak utalok a legutóbbi kormányváltással kapcsolatban a Magyar Jog 2002. 2. számában megjelölt elemzésemre, amely a Köztársasági Elnök kivételes döntési helyzetének pártintézkedésekkel és illetéktelen beavatkozással való korlátozását elemzi.