

Szentpéteri Nagy Richárd

Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és más nemzeteknél

Ennek a dolgozatnak kettős célja van. Egyrészt fel kívánja vázolni az európai és a magyar parlamentarizmus legfőbb vonásait, másrészt fel kívánja fedezni e vonásokat a Magyar Köztársaság hatályos alkotmányában. A feladat nemcsak a kettős célmeghatározás miatt összetett, hanem azért is, mert az európai parlamentarizmus néhány vonását igencsak nehéz felfedezni a magyar alkotmányon, és ebből több probléma is adódik. Ezért a dolgozat első részében szeretnénk világosan rögzíteni a bírálat szempontjait, vagyis annak a kormányzati rendszernek a felépítését, amelyhez képest a hatályos alkotmány indokolatlan *elmozdulásokat* mutat. Ennek érdekében több közkeletű tévedést is tisztázni kell.

Kritikánkat – a műfaj sajátosságaiból, továbbá a magyar közjogi irodalomban is feltűnően elterjedt néhány félreértés eloszlatásának céljából adódóan – csak azzal a háttérrel fogalmazhatjuk meg, amelyet a bírálatához az európai parlamentarizmus logikai rendszere biztosít. Erről a rendszerről – összehasonlítva más rendszerekkel – úgyszólván világszerte érdekes vita folyik, és e vitában is különös szellemi csemegének számítanak azok az eszmefuttatások, amelyek az államfő és a kormány helyét az egyes kormányzati rendszerek összefüggésében jelölik ki, határozott különbséget téve a parlamentáris kormányformában működő államfő és kormány, valamint más kormányzati rendszerekben működő végrehajtó hatalom között.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az egyes kormányzati rendszerek közötti nyilvánvaló hasonlóság ellenére ez a különbségtétel teljességgel indokolt és szükségszerű. Amidőn tehát az államfői hatalom és a végrehajtó hatalom helyét keressük az európai hagyományban, akkor kellő súllyal kell leszögeznünk azt, hogy az államfői és a kormányfői alkotmányos pozíciót kizárólag az európai parlamentáris rendszerek kontextusában vizsgáljuk meg.

Márpedig parlamentáris rendszernek tekintjük az európai kontinens valamennyi alkotmányos demokráciáját, Svájcot kivéve, amelyek viszonylagosan hosszú idő óta rendelkeznek demokratikus tapasztalatokkal. Azt állítjuk ugyanis, hogy valamennyi szóban forgó ország elsősorban és egyértelműen parlamentáris kormányformájú, ellentétben az amerikai kontinens elsősorban elnöki rendszerű államaival. A később megadandó szempontok szerint parlamentárisnak tekintendők tehát az olyan európai országok is, amelyeket a szakirodalom egy része és a közvélekedés is egyfajta köztes rendszerűnek tekint, ideértve mindenképp Franciaországot, amelynek kormányzati rendszerét az 1958-as alkotmány, az 1962-es alkotmánymódosítási népszavazás és az 1965-ös elnökválasztás óta a gyakorlatban – és Maurice Duverger híres tanulmánya¹ óta az elméletben is – úgynevezett fél-prezidenciális, azaz fél-elnöki rendszernek tartjuk.

Itt most nem bocsátkozhatunk annak a világméretű vitának a taglalásába, amely a prezidenciális és a parlamentáris rendszer előnyeiről és hátrányairól bontakozott ki – megint csak mondhatjuk: a világban – az utóbbi évtizedekben. (Ismeretes, hogy a vitát Juan Linz provokatív tanulmánya robbantotta ki, amely szenvedélyesen ostromozta az elnöki rendszer veszélyeit és hátrányait, bemutatva például, hogy néhány elnöki rendszerű ország néhány elnöke relatíve kisebb támogatással jut hatalomba, mint néhány parlamentáris ország néhány miniszterelnöke, ami fontos felismerésnek számított.² A kibontakozó vitában sokan

¹ Lásd: Maurice Duverger: „A New Political System Model: The Semi-Presidential Government”. In: European Journal of Political Research, 8. (1980), 165-187. o.

² Lásd: Juan Linz: „The Perils of Presidentialism.” In: Journal of Democracy 1/1 (Winter), 1990. 51-69. o

megnyilvánultak – megint csak: az egész világon -, de a legjelentősebb hozzászólással, a kihívóhoz méltó színvonalú elméleti válasszal kétség kívül Donald Horowitz jelentkezett, aki védelmébe vette az elnöki kormányformát.³ A vitát nemcsak lefordító, hanem magyarrá is tevő, meghonosító folyóirat közép-európai távlatot adott a vitának, magyar hozzászólókkal.)

Mindez számunkra azért érdekes, mert e vita margóján is nyilvánvalóvá vált, hogy a parlamentáris rendszer államfőjét és a prezidenciális rendszer államfőjét és végreható hatalmát nem lehet egy napon említeni. Mindennemű vizsgálódásnak akkor van értelme, ha világossá tesszük a vizsgálódás határait és korlátait. „Az államfő és a végrehajtó hatalom az európai alkotmányokban” témáját egyenlőnek tekintjük „Az államfői és a végrehajtó hatalom az európai parlamentáris rendszerekben” témájával.

(Ezért célszerű utalni arra a vitára, amely magyar közegben, magyar hozzászólókkal egy másik magyar – azóta megszűnt – folyóiratban zajlott.⁴ A vitát Pokol Béla tanulmánya robbantotta ki.⁵ Ebben a szerző egyebek mellett azt állította, hogy a parlamentáris rendszer tiszta formájában Angliában (jobban mondva az Egyesült Királyságban, egyszerűbben szólva Britanniában) valósult meg, és a parlamentáris kormányforma valamiféle kontinentális megvalósulása csupán az eredeti, tiszta rendszertől való eltérés, elhajlás. Túl azon ugyanakkor, hogy az európai parlamentáris rendszereknek is vannak altípusai, fokozatai, különböző megnyilvánulásai, azt gondoljuk, eléggé nyilvánvaló az, hogy az európai kontinensen megvalósuló parlamentáris kormányformákat – akár elhajlásoknak tekintjük azokat, akár nem – feltétlenül lehet egységes szemlélettel vizsgálni, és ezeket mint egyfajta egységet képező egyes formákat lehet összehasonlítani a brit – vagy más – modellel.)

Ha azon az állásponton vagyunk – márpedig nem lehetünk más állásponton –, hogy az európai államok kormányformáitól nem vitatható el a „parlamentáris” jelző és rang, akkor az európai országok között a parlamentáris modellen belül kell különbségeket tennünk. Az államfői hatalmat illetően azt kell megállapítanunk, hogy ennek a hatalomnak a mibenléte határozza meg elsősorban azt, hogy parlamentáris, vagy elnöki, vagy más rendszerrel, esetleg e rendszerek keverékével van dolgunk.

Rossz irányba mennénk el azonban akkor, ha egy adott európai ország kormányzati rendszerét annak függvényében ítélnénk „prezidenciálisabbnak”, mint egy másik európai ország kormányformáját, hogy milyen hatalma van ott az ország államfőjének. Maurice Duverger kiváló megállapításai nyomán azt kell inkább hangsúlyoznunk, hogy a fél-elnöki, vagy fél-prezidenciális rendszer sajátos, külön rendszer, amely vegyíti, elegyíti, tartalmazza ugyan az elnöki és a parlamentáris rendszerek egyes elemeit, de elméletileg nem a két rendszer között helyezkedik el, hanem önálló, sajátos, különös és különleges, *sui generis* kormányzati rendszer. Nem helyes tehát azt állítani, hogy egy parlamentáris rendszer a prezidenciális rendszer felé való elmozdulást tesz akkor, ha államfőjének jogosítványait kiszélesíti.

Ha például egy európai állam korlátlan parlament-feloszlatási jogot biztosít az államfő számára, ezzel nem teszi rendszerét „prezidenciálisabbá”, elnökibbé, „inkább elnökivé”, mint egy parlamentáris rendszer. Egy prezidenciális rendszerben ugyanis nemhogy könnyebben, de egyáltalán nem lehet feloszlatni a törvényhozást. Ugyanakkor például a tiszta parlamentáris rendszerűnek tekintett Britanniában a koronás fő szó szerint bármikor feloszlathatja az általa összehívott parlament alsóházát, s ezt mindig meg is teszi, ha a kormányfő ezt javasolja neki.

Ezzel a fejtegetéssel azt szerettük volna hangsúlyozni, hogy a helyzet korántsem olyan egyértelmű a valóságban, mint ahogyan az a magyar szakirodalomból (lásd az említett vitákat is) helyenként kitéűnik.

³ Lásd az Elnöki rendszer vagy parlamentarizmus című vitát a Politikatudományi Szemle 1992/1, 2. és 1993/1. számaiban.

⁴ Lásd a magyar parlamentarizmus-vitát a Társadalmi Szemle 1993/8-9. számától az 1994.6. számáig

⁵ Megjelent kötetben a szerző Magyar parlamentarizmus című könyvének (1994.) első tanulmányaként

Egy államnak (ha jogállamról van szó) nem attól függően van erős, gyenge, közepesen erős, közepesen gyenge államfője, hogy az milyen jogokat gyakorol a törvényhozás vonatkozásában, és még csak nem is attól függően, hogy milyen módon választják meg hivatalába.

Merész kijelentésként még azt is megkockáztathatjuk, hogy az effajta „erősség” a végrehajtó hatalom vonatkozásában sem egyszerűen ítéhető meg. Egy köztársaság elnöke például látszólag mindinkább erős lesz, amint, amennyire és amilyen mértékben beleavatkozik a végrehajtó hatalom dolgaiba, viszont ezzel éppenséggel mindinkább gyengíti semleges, központi, klasszikusan államfői pozícióját, amelynek ereje éppen a végrehajtó hatalomtól való távolsággal mérhető, csak hogy éppen egyenes arányban, vagyis valójában minél nagyobb a távolság, annál nagyobb az „államfői” hatalom.

Ez utóbbi hatalmat ráadásul csak a szokások miatt hívhatjuk „klasszikus” államfői hatalomnak, hiszen történetileg nemcsak az ebbe a körbe tartozó államfői jogosítványok számítanak klasszikusoknak, s ha lehet már most így fogalmazni, e jogosítványok többnyire a maradékelven maradtak az európai államfőknél.

Franciaország kormányzati rendszere jelentős „prezidenciális” elemeket tartalmaz, de már a rendszer elnevezése is azt sugallja, hogy a rendszer „a másik felében” parlamentáris, vagyis a „fél-elnöki” kifejezés egyben „fél-parlamentárist” is jelent. Most is azt célszerű leszögezni, hogy a kormányzati rendszerek megítélésénél nem publicisztikai, közbeszédi vagy látszólagos jellegzetességekből indulunk ki, hanem alkotmányjogi megfontolásokból.

Az államfő jogosítványainak milyensége az európai államokban nem függ attól, hogy az államfők milyen módon kerülnek hatalomba. Az örökletes királyságokban a koronás államfők éppúgy ellátják jószereivel ugyanazokat az államfői feladatokat, mint a köztársaságok első polgárainak számító államelnökök. Túl azon a teljesen nyilvánvaló megállapításon, hogy elnöki rendszer csak köztársaságokban lehetséges, és egy királyság akkor sem lehet „prezidenciális”, ha az államfőnek „nagy hatalma” van, azt is megállapíthatjuk, hogy a köztársaságielnök-választás módja a sokadik vizsgálatra is érdektelen ahhoz képest, hogy az államfő milyen tényleges jogosítványokat lát el.

Az osztrák államfőt például néhány évtizede közvetlenül választják, de hatalma a kelsen alapú alkotmány alapján pontosan annyi, mint ami elődeinek volt, akiket még a parlament választott meg. Írország államfője semmivel sem tehet többet azzal, hogy közvetlenül választják meg, mintha közvetetten választanák, legfeljebb akkor a kampányban nem ígérhetne meg olyasmiket, amiket amúgy sem teljesíthet, hiszen teljesítésük alkotmányjogilag nem tőle, hanem a kormánytól függ. Maga Duverger is azt állítja, hogy ezen országok „gyakorlata” parlamentáris, még ha a közvetlen elnökválasztás jó irányba való elmozdulást jelent is.⁶

Ezzel összhangban jelentettük ki azt, hogy alapvetően valamennyi európai ország „gyakorlata” parlamentáris, még ha különböző parlamentarizmus-felfogásokkal találkozunk is, mert valamennyi ismeri az elkülönült államfői intézményt, valamennyiben létezik parlament-felosztási jog, és valamennyiben érvényes gyakorlat (a parlamentarizmus alaptétele), hogy a kormány a parlament bizalmán nyugszik, még ha a „legeltolódottabb” fél-elnöki rendszerekben ez a „nyugvás” csak a bizalom egyik pillérét jelenti is (a másikat az elnök támasztja a kormánnyal szemben).

Közvetlenül választja a lakosság a köztársasági elnököt például Izlandon, Írországban, Portugáliában, Franciaországban, Finnországban, Ausztriában és a volt kelet- és közép-európai országok elsöprő többségében. Közvetetten választja államfőjét például Németország, Olaszország, Görögország, San Marino, Svájc (mint nem parlamentáris rendszerű ország), valamint az egykori kommunista országok közül Csehország, Albánia és Magyarország, de

⁶ Maurice Duverger: id. mű 165-187. o.

államjogi szempontból – persze ezernyi fenntartással – ide sorolható a Vatikán is. A választópolgároktól legtöbb szavazatot kapott két jelölt közül a parlament választja ki az államfőt Észtországban. Két ország tradicionálisan kijelölt hatalmasai jelölik ki az államfőt Andorrában. Nem kell államfőt „választania” az Egyesült Királyságnak, Spanyolországban, Belgiumnak, Hollandiának, Luxemburnak, Liechtensteinnek, Monacónak, Dániának, Svédországnak és Norvégiának.

Szinte ahány ország, annyi szokás, de világos, hogy nem a „mandátum” keletkeztetésének módja dönt az államfő hatalmi jogosítványairól. Azt a kérdést, hogy a közvetlenül választott államfőknek nagyobb legitimitásuk lenne, mint a közvetetten választott államfőknek, nem szólva az egyáltalán nem választott államfőkről, pusztán abból az okból, hogy az elsőnek említett államfők mögött esetleg hétszámjegyű szavazat, a másodiknak említettek mögött legfeljebb három számjegyű szavazat, a harmadik kategóriába soroltak mögött pedig nulla szavazat áll, nem kell primer alkotmányjogi kérdésnek tekintenünk. Tény ugyanakkor, hogy a közvetlenül választott államelnök a történelmi tanulságok szerint általában nagyobb indíttatást, sőt kísértést érez arra, hogy hatalmát túllépje, sőt annak korlátait semmibe vegye, mint közvetetten választott társa.

A vizsgálandó kérdés a fentiekkel összefüggésben inkább éppen az, hogy az államfő magához veszi-e a végrehajtó hatalom egy részét, illetve a végrehajtó hatalom irányítását, illetve erre – nem történelmileg, hanem alkotmányjogilag – van-e lehetősége.

Az alkotmányjogi szakirodalom mindenesetre megoszlik abban a kérdésben, hogy az államfő vajon része-e a végrehajtó hatalomnak. Ebben a döntő kérdésben – mint ismert – maguk az alkotmányok is megoszlanak.

Ennek a kérdésnek a tárgyalásánál ugyanakkor egy újabb vita felidézésére van módunk. A vita ugyanúgy alkalmas arra, hogy megossza a véleményalkotókat, mint az előzőekben említett viták. Ugyanakkor a „melyik kormányzati forma a jobb megoldás”, „melyik parlamentarizmus-változat a jobb változat”, „melyik elnökválasztási mód a jobb módszer” típusú vitákkal szemben ez a vita jóval szárazabb, tárgyyszerűbb, nyersebb. Nem igényel értékítéletet. Nem kell hozzá elkötelezettség. Nem akar semmit elérni, csak megállapítani.

Érdekessége, hogy az alkotmányjoggal foglalkozókon kívül lényegében nem érdekel senkit. Még nagyobb érdekessége, hogy az alkotmányjoggal foglalkozók közül viszont nagyon sokakat érdekel. Legnagyobb érdekessége azonban az, hogy megmarad logikai, szépirodalmi vitának. Halkan jegyezzük meg, hogy a vita esetleges eldöntéséből a tételes jogra nézve nem vonhatunk le sok közvetlen következtetést, mindennapi életünkre, jogi kultúránkra, intézményeinkre nézve pedig tulajdonképpen nem következik belőle semmi.

Ennek ellenére a vita lehet heves, és az is. Ha tüzetesebben megvizsgáljuk a vita tárgyát, és letesszük a voksunkat az egyik vagy másik álláspont mellett, akkor tulajdonképpen nem értjük, mit vitat azon a másik fél.

Egészen egyszerűen szólva az a kérdés, hogy az államfő „csupán” az állam feje, vagy túl azon, hogy az „állam feje”, még az állam egyik hatalmi ágának a feje is. Utóbbi esetben nem ő azonban a kormány feje, hiszen az – ugyebár – a kormányfő, ellenben minthogy a végrehajtó hatalmat nagyobb egységnek kell tekintenünk, mint annak „részhalmazát”, a kormányt, minek feje a kormányfő, ezért az államfőt csak a végrehajtó hatalom egészének fejeként tekinthetjük, s ekként ő a kormánynak is, sőt a kormányfőnek is „feje”, felettese. Ez utóbbi megállapítás talán indokolható is volna, de semmiképpen sem volna jobban indokolható, mintha azt mondanánk, hogy az államfő mindhárom hatalmi ágának a feje.

Érdekes módon a szakirodalomban szinte föl sem merül, hogy az államfő – mondjuk – a törvényhozó hatalom feje volna, vagy – éppenséggel – a bírói hatalom feje lehetne, holott – mint majd erre rámutatunk – ezen állításoknak talán volna annyi indokoltságuk, mint annak az állításnak, hogy az államfő a végrehajtó hatalom feje, de a végrehajtó hatalom fejeként – mint

tudjuk – nem kormányoz, legfeljebb uralkodik, vagy még azt sem teszi, csak reprezentál, megjelenít, beszédet mond, jelen van, egyszerűen *van*.

Szeretnénk világosan láttatni, hogy ez a „lét”, vagyis ez az „ottlét”, ez a „jelenlét” nem egyszerűen „meglét”, hanem olyan garanciális tényező, biztosíték, jogállami garancialevél, aranybulla, adott szó, amely nélkül nincs parlamentáris kormányforma, nincs kontinentális alkotmányos jogállam, sőt – nem túlzás – nincs európai közjog.

Az államfői hatalom nem csupán bokréta a nemzet kalapján (bár kétségkívül vannak reprezentatív, szimbolikus, ha úgy tetszik: esztétikai funkciói is, mi több: összes funkcióját tekinthetjük reprezentatívnak, szimbolikusnak és „szépnek”), hanem jogállami hatalmi erő, amely reprezentál, szimbolizál, széppé és érvényessé tesz, vagyis – mint majd ki fogjuk fejteni – legalizál és legitimizál.

Magyarországon az említett vitában többségi álláspontot képviselnek azok, akik az államfőt mindhárom hatalmi ág fölé, a semleges zónába, válságáthidaló funkcióba helyezik el. Mi magunk is ezt az álláspontot képviseljük, de látnunk kell a másik gondolkodás logikáját is.

E másik gondolkodás úgy tartja, hogy az államfői jogosítványok végrehajtói jogosítványok: azokban a végrehajtó hatalom nyilvánul meg. Ezek a jogosítványok e nézet szerint éppen azért különböző nemű jogosítványok, mert a másik két hatalmi ág irányában hatnak.

Ezen álláspont képviselői abból indulnak ki, hogy a kormányzás teljes formája a hatalmi ágak egyensúlya. E rendszerben a hatalmi ágak *egymást* ellenőrzik.

Ez a felfogás a *checks and ballances* elvét írja rá a parlamentarizmusra. Ez azonban a prezidenciális kormányformájú Egyesült Államok alkotmányos alapelve. Ez a nézet abból indul ki, hogy amiképpen a parlamentarizmusban a parlament megbuktathatja a kormányt, azonképpen – bizonyos kogens feltételek mellett – a kormány is feloszlathatja a parlamentet. Ez jelenti azt az egyensúlyt, ami az amerikai rendszerben viszont nincs meg.

Mindkét nézetnek tökéletes a belső logikája. A kérdés összefügg a hatalommegosztás tanával, amellyel még természetesen foglalkozni fogunk.

Érdekes megfigyelésként megállapítható azonban, hogy az államfőt a végrehajtó hatalom részének tekintő felfogásnak tulajdonképpen nincs is szüksége államfőre. Az államfő az az intézmény, amely nélkül a hatalmi gépezet elképzelhető. Ez talán meglepően nyers megállapítás, de tartalmát tekintve igaz, hogy ha az államfő a végrehajtó hatalom feje, akkor nincsen feltétlenül szükség államfőre, hiszen jogosítványait más szervek is elláthatnák. Gyakorlatilag ez az egyetlen intézmény, amelyet az állami intézmények közül – ha megfelelő logikával építjük fel őket – akár – nem az európai tényleges történelmet, hanem az utilitáriánus formális logikát tekintve – ki is lehetne hagyni a kormányzati rendszerből.

Ha azonban az államfőt semleges hatalomként fogjuk fel, amely kívül áll a végrehajtó hatalmon, akkor az igazság éppen fordított: ha minden állami intézményt kifejejtünk is, az államfőt – ha államról beszélünk – nem felejtethetjük ki.

Ennek az igazságnak a bizonyítására ugyanakkor csak azután vállalkozhatunk, hogy megvizsgáltuk az államfői hatalomgyakorlás jellegét (és némileg az európai alkotmányok szövegezési gyakorlatát is).

A legérdekesebb kérdés persze annak történeti vizsgálata volna, hogy a monarchiából köztársaságba váltó államok milyen elméleti megfontolásokból tartották fenn az immár korona nélküli államfői intézményt. Ennek történeti vizsgálata nem tartozik e dolgozat tárgykörébe, de az megállapítható, hogy a független, semleges, negyedik hatalmi ágként funkcionáló államfői hatalom feltalálása Európában történt meg. Feltalálója – mint ez ismert – Benjamin Constant volt.

A híres francia gondolkodó érvei azonban nem győztek meg mindenkit Európában. Érdekes módon máig tart a vita arról, hogy a parlamentáris rendszer államfője valójában a végrehajtó hatalom feje-e, avagy az államé (ideértve az összes hatalmi ágat, illetőleg egyiket

sem). Constant rendszere ugyanakkor mai nyelven úgy is megfogalmazható, hogy bár történetileg minden hatalom a király kezében volt, a parlamentarizálódás során a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom kikúszott az államfő kezéből, és az a parlamenthez, illetve a független bíróságokhoz települt át. Az államfő legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta pozícióit, ám a 19. század parlamentarizálódása és a 20. század közjogtörténete során itt is fokozatosan területet veszített, és „középen”, a három klasszikus hatalmi ág csúcán, ám azokba bele nem folyva, az „uralkodik, de nem kormányoz” pozíciójában találta meg a helyét.

Azok ez elméletek, amelyek az uralkodó, de nem „kormányzó” államfő helyét a végrehajtó hatalomban helyezik el, legtöbbször azzal érvelnek, hogy az államfőtől indul a kormányalakítás (erről később még sok szó lesz). Ezen elméletek elfogadásához azt kellene föltételeznünk, hogy a „kormányalakítás megindítása” fontosabb jogosítvány, mint azok a jogosítványok, amelyekkel az államfő a másik két hatalmi ág viszonyában rendelkezik anélkül, hogy azokba ezen elméletek szerint „beletartoznék”, márpedig ennek föltételezésére nincs kellő indokunk. Az államfő mind a törvényhozás vonatkozásában, mind az igazságszolgáltatás vonatkozásában fontos hatalmi jogosítványokkal rendelkezik, melyeknek fontossága legalábbis egyenlő súlyú azzal az egyetlen jogosítvánnyal, amely az államfőt a végrehajtó hatalomhoz köti, kizárólag kinevezés jellegű jogosítványokról lévén ezen a területen szó.

Az államfő hatalmi jogosítványait könnyen értelmezhetjük olyan jogosítványokként, amelyek a közjogi történeti fejlődés során az államfő kezében maradtak, miközben az egyes hatalmi ágak tényleges hatalmi jogosítványai az államhatalmi ágak alkotmányos intézményeinek kezébe mentek át. Ez a jogos értelmezés azonban nem ment föl minket annak elismerése alól, hogy az államfő kezében megmaradt jogosítványok tényleges, alkotmányos, hatalmi és hatalmat konstituáló jogosítványok, amelyek közül a kegyelmi jog (az igazságszolgáltatás vonatkozásában) vagy a parlament fölösztatásának joga (a örvényhozás vonatkozásában) aligha tartható kevésbé fontos vagy kevésbé „hatalmi” jogosítványnak, mint a kormány „kinevezése” (a végrehajtó hatalom vonatkozásában). Az igazságszolgáltatás vagy – különösen – a törvényhozás vonatkozásában egy egész sor hatalmi jogosítvány sorolható föl. Valójában ha a kinevezési jog volna az a jogosítvány, amely az államfőt az általa „kinevezett” hatalmi ágba sorolná, akkor nem volna indokolatlan az államfőt akár a bírói hatalom részének is tartani, tekintettel arra, hogy a klasszikus parlamentáris rendszerben az ország valamennyi bíróját az államfő nevezi ki (Magyarországon ez a helyzet az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállításával változott meg).

Ebben a vonatkozásban mindenesetre arra érdemes utalni, hogy a klasszikus, azaz az első európai alkotmányok szerkezetéből és fogalmazási módjából az államfő „központi”, „szuverenitás-alapú”, „legfőbb” közjogi pozíciója jól értelmezhető. Abból az elméleti alapállásból indokolt kiindulni, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő alkotmányos helyére a „mindhárom és egyik sem” formulája jellemző. Ez nem jelent mást, mint hogy a parlamentáris rendszerekben az államfő mindhárom hatalmi ág vonatkozásában jelentős, de sohasem „ügydöntő” pozícióval rendelkezik, mi alapján úgy tartozik mindhárom hatalmi ágba, hogy nem válik azok részévé, és e hatalmi domíniumokon mindvégig kívül marad, mely utóbbi sajátosságot sok szerző azzal látja leírhatónak, hogy az államfői hatalmat, mintegy „negyedik hatalmi ágként” konstruálja meg.

Az említett elméleti vita olyan természetű diskurzus, amelyben az európai alkotmányos rendszerek ismerete nemcsak előnyös, de jól hasznosítható is, amennyiben példák sokaságát lehet idézni a kontinens elmúlt két évszázadának közjogi történetéből ennek vagy annak az elméleti konstrukciónak az alátámasztására.

Bölcs dolognak tetszik ugyanakkor annak kimondása, hogy sokféle parlamentáris modell létezik, de az egyszerűség kedvéért legalább kettőt jól megkülönböztethetünk egymástól. Az egyik valóban a brit modell, a másik azonban az európai kontinentális gyakorlat. E két rendszer sok rokon vonást mutat egymással (mindkét modell parlamentáris képződmény), de lényegesek a különbségek is, s az egyik lényeges különbség éppen a hatalommegosztás értelmezésében van. A brit példában valóban nehéz fölfedezni a hatalommegosztás elvét (ez jószerivel csak Montesquieu-nek sikerült), ám azért ott is tetten érhető egy cizellált munkamegosztás, sőt lényegében csak a rendszer csúcsán beszélhetünk a hatalom egységéről, de az alsóbb szinteken már fölfedezhető a három elkülönült hatalmi ág lefelé nyúló két szárnya, a közigazgatás és a független igazságszolgáltatás elkülönült struktúrája. Ami pedig a kontinenst illeti: a hatalommegosztás fontos garanciális szabályok révén valósul meg – független bíraskodás, szervezetenként is külön álló (a csúcson is független) igazságszolgáltatás; a kormány és a parlament relatív elválása (néhány országban a miniszter nem is lehet a parlament tagja) stb. –, ám a hatalommegosztás lényegében való megvalósulása nem zárja ki a rendszerek parlamentáris mivoltát: Svájcot kivéve minden európai ország alapvetően parlamentáris, és csak azután más, például fél-prezidenciális rendszerű.

Ha a parlamentáris rendszert meg kívánjuk különböztetni más rendszerektől (így például a prezidenciális rendszerektől), számos jellemzőt sorolhatunk föl, s közülük mintegy tucatnyi csak az egyik vagy csak a másik rendszerre vonatkozik. Ha olyan jellemzőket keresünk, amelyekről fogalmilag kizárható, hogy a másik rendszerben is megtalálhatók legyenek, mert éppen ezek adják a rendszer prezidenciális vagy parlamentáris voltát, akkor három olyan sajátosságot nevezhetünk meg, amelyek kizárólag parlamentáris jellegűek a parlamentarizmust létrehozó karakterekkel, és éppen ezek kontrasztjával írható le a másik – e tekintetben ezzel ellentétes – rendszer.

A parlamentarizmusra legfőképpen jellemző három – tulajdonképpen már említett – fő sajátosság egyszerűen szólva ekként adható meg: 1. az államfő és a kormányfő két személy; 2. a kormány politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, politikailag az hozza létre, belőle jön, tőle származik, abból eredezteti legitimitását (még ha formailag az államfő nevezi is ki) és abban is bukhat meg, mert annak bizalmán nyugszik; 3. föl lehet oszlatni a törvényhozó testületet (ez mindig az államfő jogosítványa, de mindig csak pontosan körülírt esetekben lehet alkalmazni, vagy a kormány javaslata, a miniszterelnök ellenjegyzése kívántatik meg).

Mindhárom jellemzőben megjelenik az a tisztség, amelynek léte, fölfedezése, „elhelyezése” a parlamentáris rendszerben magának a parlamentáris rendszernek a találmánya: ez a hatalom az elkülönült államfői hatalom.

Érdeemes felfigyelni arra, hogy az államfői hatalom felfedezője (Constant) nagyon népszerű Magyarországon. Újabb kori magyarországi népszerűsége mindenekelőtt Bibó Istvánnak köszönhető, aki a hatalommegosztásról szóló akadémiai székfoglalójában kellő súllyal helyezte őt el a nagynevű alkotmányos gondolkodók történeti tablóján. Márpedig e tan – mint többször utaltunk rá – az állam fejét a parlamentáris rendszer struktúrájában „középre” helyezi el, válságáthidaló, regulatív funkciókat tulajdonítva neki, önálló hatalmi ágként, klasszikusan a szuverenitás eredőjeként, azon a szinten, ahol már nincs „politika” és nincs „érdek”, csak „történelem” van és ünnepélyesség.

„A törvényhozó hatalom a képviselő gyűlésekben van – írja kedves szerzőnk –, a király szentesítése mellett; a végrehajtó hatalom a miniszterekben, a bírói törvényekben. Az első alkotja a törvényeket, a második általános végrehajtásukról gondoskodik, a harmadik alkalmazza az egyes esetekre. A király e három hatalom között áll, mint neutrális és közvetítő

hatalom, semmi jól értett érdeke a súlyegyent megzavarni, sőt minden érdeke azt fenntartani.”⁷

Azt álljuk azonban, hogy a klasszikus szuverenitás-koncepcióból és a klasszikus európai alkotmányok szövegezéséből az államfői hatalom „önállósága” még akkor is jól levezethető, ha szerkezetileg az adott alkotmány az államfői hatalmat a végrehajtó hatalommal egy fejezetben tárgyalja (lásd az etalonnak számító klasszikus belga alkotmány „*A királyról, a miniszterelnökről és a miniszterekről*” című alfejezetét). Ehhez persze hozzá kell tennünk, hogy az államfői hatalom az alkotmány más fejezeteiben is gyakran előbukkan, különösen a szuverenitásról szóló első részben (az európai monarchiák klasszikus alkotmányai a monarcha személyéről szóló résszel kezdődtek).

Eltérően a legtöbb európai alkotmányoktól, a hatályos magyar alkotmány még szerkezetileg is elkülöníti az államfőt a végrehajtó hatalomtól, amidőn „A Köztársasági Elnök” című fejezete önálló részt alkot, „A Kormány” című fejezettel egyenrangúan.

Erre az alkotmányos szövegre (is) alapult az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozata, amely kimondja: „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 korlátozva és ellensúlyozva konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartoznék egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az alkotmány 31/A szakasz (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviseelésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”

E határozatával az Alkotmánybíróság – a hatályos magyar alkotmány európai viszonylatban kivételesen határozott rendelkezéseit és fejezetstruktúráját értelmezve – az államfő jogállását úgy határozta meg, ahogyan azt az európai politikai gondolkodás történetében először Constant írta le. A magyar alkotmánybírák ezzel egy európai méretű fölfogásbeli vitában tették le voksukat koncepcionális jelentőséggel – persze csak a magyar alkotmányra vonatkoztatva. Csodálatos egyértelműséggel mondták ki, hogy a magyar államfő „kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van”.

Úgy véljük, a hatályos magyar alkotmány értékelésénél is – ebből az egyértelműségből erőt merítve – e határozat szelleméből indulhatunk ki.

Márpedig az európai alaptörvények szerkezetéről és jellegéről is sok érdekes dolog mondható el, amely az alkotmányok általános jellemzőinek tárházát adja, bizonyítva, hogy az alkotmányírás, alkotmányszerkesztés sajátos műfaj, s a világ alkotmányai úgy hasonlítanak egymásra, hogy az alkotmányok kutatóinak az egyes különbségeket, sajátosságokat, különös jellemzőket kell kiemelniük ahhoz, hogy egy adott alkotmány egyéni arcát, személyes vonásait megrajzolják. E szép feladat inspiráló lehet az alkotmányozók számára is, ha újabb sajátosságok kimutatására és kidolgozására adják a fejüket, de az alábbiakban a dolgot megjelölt tárgyat szem előtt tartva arra kell törekednünk, hogy a kontinens alkotmányaiban a vonatkozó passzusokból azt vegyük észre, ami közös.

Európa alkotmányait végiglapozva ugyanis az emberben több olyan benyomás alakul ki, amely egyrészt érdemes arra, hogy az államfő és a kormány szerepét vizsgáló fejtegetések kiindulópontjává válják, másrészt alkalmas arra, hogy további kérdéseket juttasson az ember eszébe, s ezzel meghatározza a vizsgálódás irányát. Az alábbi formai megjegyzések tartalmi mozzanatok kiemelését szolgálják. Az alkotmányok terjedelmének, belső arányainak,

⁷ CONSTANT, Benjamin: Az alkotmányos politica tana. Pest, 1862., ford.: Perlaky Sándor

szerkezetének, szabályozási stílusának vizsgálatából, valamint a szabályozás tartalmának más jogforrások tartalmával való összevetéséből fontos következtetések vonhatók le.

Ha az európai alkotmányokra röpíllantunk, az tűnik fel, hogy az alaptörvények milyen központi szerepet szánnak az államfőnek. A szövegek látszólag úgy tesznek, mintha az államfő ott lenne minden lényeges döntésnél, minden fontos állami aktusnál, tőle indulna, vele zárulna a legtöbb közjogi folyamat. Ez a szemlélet számos, nem európai alkotmányra is jellemző. Hogy egy távoli példát hozzunk, az indiai alkotmány elolvasása után például az embernek az a benyomása, mintha Indiában az elnök volna a politikai élet legfőbb figurája, holott a tényleges helyzet a legkevésbé sem ez, s míg a külvilág rendszeresen értesül az indiai közélet eseményeiről és a kormány tevékenységéről, addig az elnöknek jószerivel még a nevét sem tudjuk.

Ez a benyomásunk – hegeli szófordulattal élve – a történelem cselének köszönhető. Valójában az alkotmányjog tréfál meg bennünket, amint az alkotmányok veretes szövege mögött fölsejlik az európai történeti alkotmány és az európai közjogtörténet.

A modern politikatudósok – különösen a ma már divatjamúlt behaviorista fölfogás hatására – az alkotmányt valamiféle avitt, régies, archaizáló, statikus, barokkos cicomájú építménynek tekintették, amelynek megvan a maga stílustörténeti jelentősége és bizonyos tekintélye, de amely nem tud, és nem mond semmit a modern közélet olyan jelentős jelenségeiről, mint a politikai pártok érdekkalkuja, viselkedése és versenye, egyáltalán a politikai világ dinamikája. Napjainkra azonban – érdekes és szerencsés módon – nem az alkotmányok, hanem az azokat ekként magyarázó fölfogások lettek időszerűtlenné és idejétmúltak, és azt kell látnunk, hogy a politikatudósok nemrég szinte újra fölfedezték az alkotmányokat mint élő, normatív szövegeket, melyeket végre ismét nem a letűnt korok poros levéltári dokumentumai között kell számon tartanunk.

E szemléletváltozás történetének traktátumát elhagyva, választott tárgyunk terepnumán maradván tesszük meg tételünket. Határozottan hangsúlyozzuk, hogy az alkotmányok azon jellegzetessége, hogy az államfő személyét és szerepét központi súllyal kezelik, nem csupán világos történelmi okokkal, hagyományokkal és hagyománytiszteletekkel magyarázható, hanem inherens és fontos alkotmányjogi okokkal is, melyeknek megértése az alkotmányjogtudomány magjához vezethet el bennünket.

Ha csupán az alkotmányok szerkezetét nézzük, a benyomásunk ugyancsak az, hogy Európa valamennyi alkotmánya mintha szinte az államfő személye köré íródott volna. Az európai alkotmányok szerkezetéről általánosságban elmondható annyi, hogy többnyire intézményi megközelítést alkalmaznak, vagyis az egyes állami intézmények szabályozását végzik el az egyes fejezeteikben, holott elméletileg alkalmazhatnának más megközelítési módot is, például a jogforrások oldaláról is közelíthetnének, vagy általában véve a jogrendszeri megközelítést is alkalmazhatnák.

Mindenesetre tény, hogy az elterjedt intézményes megközelítésű alkotmányokban, azaz jószerivel valamennyi hatályos európai alkotmányban az államfőről legtöbbször önálló alfejezetben rendelkezik a legitim alkotmányszerző. Általában egy egész szerkezeti egység foglalkozik az államfő jogköreivel oldalakon át, mint senki/semmi mással az állami intézmények közül. Pedig az államfő esetében természetesen egyszemélyes intézményről van szó (jellemzően és többnyire, nem tekintve most a történelmileg különleges helyzeteket, vagy a különleges helyzetű országokat, mint például a sajátos kormányformájú Svájcot, az etnikai békességet újratanoló Bosznia-Hercegovinát, vagy azokat az egykori országokat, amelyek nem voltak jogállamok, mint emlékezetesen a volt kommunista országok).

Az államfő közjogi jelentőségét sugalló benyomásunkat tovább erősíti, hogy nem csupán az államfőről szóló alfejezetben, hanem más fejezetekben is találunk utalásokat, referenciákat az államfő egy-egy jogkörére. A kinevezett tisztségviselőkről szóló passzusokban, az egyes államjogi aktusokat bemutató passzusokban, vagy más, esetleg csupán deklaratív szakaszokban az államfő újból és újból „felbukkan” a normaszöveg egyes pontjain. Ennek közjogi oka sokkal természetesebb annál, mintsem meg kellene magyaráznunk, sőt jogszabály-szerkesztési indoka is nyilvánvaló, és összefügg az intézményi megközelítésről föntebb mondottak logikájával.

Ha az alaptörvények belső arányait vizsgáljuk, akkor is azt látjuk, hogy az egyes alkotmányok nagy terjedelemben, részletesen foglalkoznak az államfő jogállásával, jogosítványjaival. Ha ezeket a rendelkezéseket összevetjük a kormányról szóló fejezettel, feltűnő aránytalanságot veszünk észre. Teljességgel nyilvánvaló ugyanis, hogy a kormány az állami élet egyik központja, a közélet legnagyobb hatású, döntő tényezője, vagy legalábbis egyike a döntő tényezőknek, de mindenképpen súlyosabb szereplő, mint a legtöbbször csupán protokolláris szerepkörbe szorított államfő, és mégis jóval kevesebb tételben foglalkozik vele az alkotmány, mint a király személyével vagy a köztársasági elnök választásával, jogkörével és hasonló ritka hívságokkal.

Van ennek persze egy prózai oka is. Általában az államfőről szóló fejezet az alaptörvény „legkönnyebb” fejezete. Nem kell alkotmányjogásznak születni ahhoz, hogy az olvasó értse, mit olvas, mert az egyáltalán fölmerülő lehetséges szabályozási tárgyköröket az alkotmányozónak könnyebb volt egy fejezetbe gyűjteni, mint más intézmények szabályait. Kevés konkrétabb tevékenységet lehet képzelni, mint az aláírást, a kinevezést, a fölmentést, a megnyitást, az összehívást, a felosztatást, a kihirdetést vagy a kegyelemadást, és kevés nehezebben megfogalmazható cselekvés számíthat az olvasó értésére, mint az irányítás, az igazgatás vagy a politika meghatározása, nem beszélve a kormány létét és jellegét legmeghatározóbban leíró olyan fogalmakról, mint a végrehajtás vagy a bizalom, amelyeknek megértése hosszú stúdiumokat igényel. Ha csak azt tekintjük, hogy a „kollektivitás”, mely a kormány munkájára és felelősségére egyaránt jellemző, mennyivel nehezebben megragadható fogalom, mint az egyéni cselekvés és az egyéni politikai felelőtlenség fogalma, láthatjuk a két intézmény szabályozási szintkülönbségének egyik biztos eredetét. Egy egész elméleti iskola építette teljes fegyverzetét a kormány és a közigazgatás tevékenységét leíró ama – sajátos teljességű – definícióra, mely szerint minden végrehajtás, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a végrehajtó hatalmi tevékenység egy része jogalkotás, mint a törvényhozásé, más része jogalkalmazás, mint az igazságszolgáltatásé, akkor érthető az alkotmányok szűkszavúsága a kormányt bemutató bekezdésekben.

Ha az államfőre vonatkozó szabályozás stílusát, tónusát, „hangját” vizsgáljuk, feltűnő, hogy az idevágó fejezet vagy alfejezet az alkotmány más jogszabályokhoz képest általában is emelkedettebb stílusához viszonyítva is ünnepélyesebben, emelkedettebben fogalmaz, s még olyasfajta, dicsőséget és hatalmasságot sugalló fokozott jelzőket is megenged magának, amelyek az alkotmány normativitásával kapcsolatos kívánalmakat is jelentősen nagyvonalúbban kezelik. Mindez nem csupán a monarchikus alkotmányokra, hanem a köztársasági alaptörvényekre is jellemző, sőt az olyan országok alaptörvényére is, amelyekben vagy kifejezetten negatív megítélésű, vagy egyáltalán nem létezik monarchikus hagyomány, vagy nem létezik állami hagyomány sem, új állami léttel bíró köztársaságokról lévén szó.

Ha jogszabály-szerkesztési szempontból vizsgáljuk e rendelkezéseket – s ez már kétségkívül alaposabb vizsgálatot igényel –, hasonló következtetésre jutunk, hiszen aligha kétséges, hogy például a hatályos magyar alkotmány 29. § (1) bekezdésének szerkezete alaposan felülírja a diszpozícióról és szankcióról tanult pozitivisták elméleteket.

Hasonló különlegességeket tapasztalunk, amikor az államfőre vonatkozó szabályokat az adott jogrendszer belső hierarchikus szerkezetében helyezük el. Ha ugyanis jogász szemmel, kissé még „szakmaiban” tekintünk a kérdésre, szintén szembetűnő, hogy jogforrási szempontból is egyenlőtlen a képlet.

Elégé világos, hogy jól tesszük, ha az „alkotmányt” – klasszikusainak tanítása szerint – nem egyetlen, a jogrendszer felett gyökértelenül „lebegő” dokumentumnak képzeljük el, hanem olyan „alaptörvénynek”, ami szó szerint „alaptörvény”, vagyis a jogrendszerhez ezer szállal kötődő, a jogrendszer egyéb jogforrásait „létrehozó”, a jogforrási hierarchia csúcán álló különleges törvénynek. Éppen az alkotmány feladata az, hogy az állam intézményeit létrehozza, konstituálja, s mivel ezen intézményeket – önmagát mint intézményt kivéve – teoretice maga az alkotmány hozza létre, de az egyes hatalmi ágak működését – mint majd látni fogjuk – az államfő „indítja be”, indokolt, hogy az államfőről szóló valamennyi szabályozást teljes egészében maga az alkotmány tartalmazza. Ez a kormány és a többi állami intézmény esetében nem föltétlenül van így. Amíg az alkotmány létrehozza, felállítja az intézményeket, még ha azok a valóságban régtől fogva álltak is, de a „legalitás láncával” az alkotmányhoz kötődnek, addig azok működését rengeteg, különböző jogforrási helyzetű részletszabály bontja ki, amelyek nem is férnének bele az alkotmányba.

Az európai kontinensen (vagyis a szárazföldön) az államfőről szóló szabályozást teljes egészében beemelték az alkotmányba, nagyban megkönnyítve ezzel a kérdéssel foglalkozók munkáját, akiknek a teljes anyag megismeréséhez így szinte nem kell más jogszabályokat forrásul felhasználniuk. Ezt azért illő hangsúlyozni, mert éppenséggel komoly garanciális jelentősége van annak, hogy az államfőre vonatkozó szabályok az alaptörvényben vannak, s a fentieket éppen annak bizonyítására fejtettük ki, hogy ez nem is lehet másként.

Sajátos, és elméleti következtetések levonására is alkalmas az a megfigyelés, hogy az államfőről és a kormányról szóló rész az alkotmánynak mely részében található. Az államfőről szóló alfejezetet általában az alkotmányszöveg közepe táján vesszük észre. A hagyományos alkotmányok szerkezetének kevés alkotmányszerzői fantáziáról árulkodó követése (különösen az 1831-es belga alkotmány középkori kódexmásolást idéző szolgálai kopírozása) azt eredményezte, hogy a szóban forgó alfejezet szinte mértanilag is az alapkódex közepére, az alkotmánytest derekára került.

Amikor az alkotmány „elejéről”, „közepéről”, „végéről” beszélünk, természetesen az úgynevezett „politikai alkotmány” részeiről szólnunk, vagyis nem számítjuk az alapjogok katalógusát, amelyeket a legtöbb valamire való alkotmány a szöveg legelejére helyez. Európa legújabb alkotmányai, különösen a kommunizmus alól a közelmúltban szabadult országok új, jogállami alkotmányai előszeretettel követték azt a korábban korántsem ilyen széles körben elterjedt hagyományt, hogy a politikai alkotmányt egy szuverenitásról szóló bevezető fejezetnek kell megelőznie, még az alapjogok enumerációját tartalmazó nagy rész előtt.

Természetes dolognak számít annak rögzítése, hogy az „államfői fejezet” elhelyezése az államformával is összefüggő körülmény, hiszen nyilvánvaló, hogy a monarchiák esetében a király, nagyherceg vagy fejedelem személyével, vagyis az alkotmány kihirdetőjével és a trónutódlás szabályaival összefüggő kérdések indokolhatóbban kerülnek az alkotmány elejére, mint a köztársaságok esetében. Tekintve, hogy az európai alkotmányok történetisége arra tanít minket, hogy az alaptörvényeket a nép, a törvényhozó testület és az uralkodó hármásának országonként és koronként változó harmóniájú és hangsúlyú együttműködése „adta a nemzetnek”, világos, hogy a kihirdető személy (és családjának megnevezése, vagyis legitimitásának indokoltsága) szerkezetileg is előkelő helyet foglal el az általa szentesített alaptörvényben. A néhány európai nyelvben ma is „szuverénnek” nevezett uralkodó ebbéli helye a jogállamokban szuveréneknek megtevélt alkotmányokban szerkezetileg is

indokoltabbnak látszhat, mint a népszuverenitási koncepciót magukévá tevő reszpublikák alkotmányaiban. Vegyük azonban hozzá, hogy a brit földön hagyományos „parlamentari szuverenitás” tételét az európai szárazföld országai sokszor sajátosan a rousseau-i népszuverenitás-koncepció ötvözetével tették magukévá, ami nemcsak hogy következtelenségekhez vezethetett az elméletben, de éppen az államformák megváltoztatásával is járt olykor a gyakorlatban.

A monarchiák és a köztársaságok e téren megmutatkozó különbségeinek nyilvánvalósága mellett inkább azt hangsúlyozzuk, hogy egyfelől köztársaságok esetében is indokolatlan a parlamentek központi helyen való kezelése, másfelől a köztársaságok esetében is indokolt az államfő első helyen való említése az alkotmányokban. Nem kifejezetten fontossági hierarchizálás miatt, hanem az államfőnek a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt központi helyzete miatt, vagyis egyszerűen abból az okból, hogy az államfő az állam feje, akitől a többi hatalmi ág közvetlen legalitása ered.

Ami azt a – már többször említett, és a szakirodalomban legtöbbször fölvetett – kérdést illeti, hogy az alkotmány az államfőt a végrehajtó hatalom részeként, pontosabban fejeként, vagy önálló hatalmi ágként határozza-e meg, az alkotmányok szerkezeti elemeinek vizsgálata kapcsán úgy hozzuk fel, hogy az államfőről szóló szabályok a végrehajtó hatalomról szóló szabályok részeként, pontosabban első alfejezeteként, vagy önálló fejezetben szerepelnek-e. Ebben a tekintetben talán a vártnál is egyértelműbb a helyzet. Az európai alkotmányok döntő többsége ebben a vonatkozásban is az etalonnak számító első belga alkotmány tökéletes másolatának tekinthető. Az 1831-es belga alkotmány III. címének II. fejezete „A királyról és a miniszterekről” címet viselte, és ennek I. része szólt a királyról, II. része a miniszterekről és III. része az államtitkárokról. Utóbbiakról természetesen a legtöbb európai alkotmány „A kormány” címszó alatt rendelkezik, továbbá gyakori, hogy a közigazgatásról egy újabb alfejezet szól, a szembevetendő lényeg azonban az, hogy az államfő, még ha király is, a végrehajtó hatalomról szóló fejezet részeként, pontosabban annak élén kap helyet Európa több alkotmányában. Kivételesnek számít az 1949-es bonni alaptörvény, amely a kormányról szóló fejezet előtt önálló fejezetben szabályozza a szövetségi elnök jogköreit, nem adva összefoglaló címet a két egymástól független fejezetnek. Nem részletezve itt az 1949-ben korlátozott szuverenitású Német Szövetségi Köztársaság egykori alkotmányozásának körülményeit, amelyek sajátossága más szabályozási jellegzetességekben is tetten érhető, csak annyit jegyzünk meg, hogy az alapjogok katalógusának teljesen az alaptörvény elejére helyezett fejezete és a dokumentum „alaptörvény” elnevezése ezzel a szuverenitási helyzettel függ össze.

A gyökeresen más szerkezetű magyar alkotmányon egy gyökeresen más kor „lenyomatát” látjuk, de az államfő említett közjogi „elhelyezését” illetően a magyar alkotmány szerkezete a „német kategóriába” tartozik, és európai kisebbséget képvisel.

Az államfő alkotmányos erejét ugyanakkor önálló cselekvőképessége adja. Személyiségjegyeinél, politikai befolyásánál, megválasztásának módjánál közjogilag jóval lényegesebb – mi több, közjogilag csak az releváns –, hogy az alkotmány milyen szerepet szán, milyen mozgásteret enged az állam fejének.

Ezért az államfő alkotmányos helyét, valamint „erős”, „gyenge”, „közepesen erős” stb. mivoltát akkor értjük meg, ha megvizsgáljuk, mik azok a jogosítványok, amelyekkel cselekedetei során önállóan élhet. A kérdés kulcsa természetesen az ellenjegyzés intézménye.

Az ellenjegyzés – mint tudvalevő – a parlamentáris rendszer egyik legalapvetőbb klasszikus intézménye, amellyel a politikailag felelőtlen” államfő aktusaiért más valaki vállalja a felelősséget: természetesen a parlamentáris rendszer sajátosságaiból adódóan politikai felelősségről van szó. Az ellenjegyzés megléte klasszikusan mellékessé teszi, hogy

adott aktushoz az államfő vagy az ellenjegyzést gyakorló miniszter (miniszterelnök), azaz a kormány ragaszkodott, illetve közülük kinek a kezdeményezésére történt az aktus. Eltérő politikai, történeti, kulturális, hagyománybeli háttér különbözteti meg e téren az egyes országokat (Finnországban vagy Franciaországban többnyire inkább az elnök a kezdeményező, míg az európai monarchiákban a kezdeményezés a kormány oldaláról érkezik), de történetileg nyomon követhető, hogy kezdetben a király aktusaiért a parlament előtt felelősséget vállaló kormány egykori alárendelt szerepe megváltozott, és később az államfői aláírás inkább afféle törvényes biztosítékot, alkotmányos pecsétet jelentett a kormány számára: a politikát a kormány gyakorolja, azaz a kormánynak van (illetve jó, ha van) külpolitikája, jogpolitikája stb., személyek vonatkozásában elkötelezettsége, illetve lekötelezettsége, de valamely kinevezés vagy egyéb egyszeri aktus érvényességéhez az alkotmány („biztonsági” okokból) államfői hozzájárulást kíván meg.

Ennek az alkotmányos kívánalomnak az elméleti oka nemcsak az, hogy az államfői egyetértést igénylő döntések túlmutatnak a végrehajtó hatalom terepén – mint ahogy erre a „semleges államfői hatalom” hívei gyakran hivatkoznak –, illetve sok esetben nem is érintik a végrehajtó hatalmat (pl. rektorok, professzorok kinevezése, ha már az „állami” kinevezés mellett döntünk), hanem számos esetben az, hogy jóllehet a döntések a végrehajtó hatalom kompetenciájába tartoznak, „nemzeti” fontosságuk miatt mégis szükséges, hogy a végrehajtó hatalmon kívül álló „legfőbb közjogi méltóság” azokkal egyetértsen (pl. tábornokok kinevezése, a jegybank elnökének kinevezése stb.).

Mindez nem változtat a parlamentáris rendszerrel egyidős ellenjegyzés intézményének azon klasszikus alapelvén, hogy minden érvényes döntésért valakinek felelősséget kell vállalnia, amíg az államfő politikailag felelősségre nem vonható (ha ugyanis az volna, már nem lenne „semleges hatalom”, és a végrehajtó hatalom részévé – még ha vezetőjévé is – válnék). Parlamentáris körülmények között aligha kérdőjelezhető meg a parlamentnek azon joga, hogy minden politikai döntést vita tárgyává tegyen, napirendre tűzzön, elemezzen és ellenezzon vagy azzal egyetértsen, vitasson napokig, ha jónak látja, ideértve az ún. személyi kérdéseket is, és az egyedi döntésekért valakinek „tartania kell a hátát”, aki „a politikai felelősség végső érvényesítéseként” elmozdítható (akár lemondítás útján), és ez természetesen nem lehet az államfő maga (aki – tegyük hozzá – az illetőt kinevezte).

Az államfői intézmény iránti tiszteletünk nem tarthat vissza annak fölismerésétől (és mindez semmit sem von le az államfői hatalom jelentőségéből), hogy az „államot” sok esetben nemcsak az államfő képviselheti, hanem sokszor a kormány valamely tagja (lásd a polgárjogi-vagyonjogi perekben állampolgárral vagy jogi személlyel szemben az „államot” a pénzügyminiszter képviseli, nemzetközi jogvitában az igazságügyminiszter stb.). Az alkotmányoknak az a hagyományos megfogalmazása, hogy az államfő az államot képviseli kül- és belföldön, a miniszterelnök vagy az általa megbízott miniszter pedig a kormányt képviseli ugyanitt – nem jelent mást (bár ennek elméleti kifejtése az újabb hazai szakirodalomból jórészt hiányzik), mint hogy a jó szokás, a „normális” politikai légkör és közviszonyok, illetve főleg az esemény vagy az aktus fontossága (pl. nemzetközi szerződések megkötésénél), ünnepélyessége stb. eldönti a „képviselet” korántsem olyan nehéz kérdését, figyelembe véve azt a körülményt, hogy a megkötött szerződést többnyire majd ratifikálni kell, a felelősséget pedig a kormánynak kell vállalnia. Jó esetben egy külpolitika van, egy „nemzetpolitika” van, egy biztonságpolitika, egy agrárpolitika, egy pénzügyi politika van, amit a parlament által elfogadott kormányprogram tartalmaz, és bárki képviselje is azt, a végrehajtásáért a kormány a felelős. (ezért nincs szükség a miniszterek egyéni politikai felelősségre-vonhatóságára, amint erre később kitérünk).

A kormány oldaláról mindezek alátámasztására fölvehető, hogy aligha akadna olyan pénzügy-, védelmi, külügy- stb. miniszter, aki vállalná a bársonyszékkel járó felelősséget

akkor, ha alapvető egyedi és személyi kérdésekben a tőle alkotmányosan független államfő döntene anélkül, hogy ő a döntésre javaslatot (elő- és fölterjesztést stb.) tett volna (hiszen ez voltaképpen az ellenjegyzés modern értelme), miközben a külügy-, védelmi, pénzügy- stb. politika végrehajtásáért ő volna felelős. (Kivéve a kegyelmi jog gyakorlásának esetét, mert annak semmi köze a végrehajtó hatalomhoz.)

Mindezek miatt azt kell mondanunk, hogy éppen az államfő „semlegesítésének” érdekében célszerű az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői aktusok körét a lehető legszűkebbre vonni.

E fejtegetések azért látszottak szükségesnek, mert némi bizonytalanság tetszik uralkodni az ellenjegyzés alkalmazhatósági körét illetően, és nem egyszer éppen azok érvelnek az ellenjegyzés alkalmazhatóságának szűkítése mellett, akik „semleges államfői hatalom” tekintélyének fokozásáért szállnak síkra, holott éppen az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői jogkörök bővítése taszigálná vissza az államfőt az végrehajtó hatalom domíniumába. Ilyen körülmények között az itt közlendő álláspont „radikálisnak” számít, hiszen ez – jóllehet hasonló célok érdekében – az ellenjegyzés alkalmazási körének növelését tartja szükségesnek.

Ennek alapján általános érvénnyel az szögezhető le, hogy minden esetben szükséges a miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzés, kivéve azokat a precízen megjelölt eseteket, amikor az alkotmány pontos rendelkezése köti az államfőt, s így az „mérlegelési” joggal nem élhet.

Ezen elv szerint immár leszögezhető, hogy a kormányzás vonatkozásában – a kinevezési jogot illetően – minden kinevezéshez ellenjegyzés kell, a miniszterelnök kinevezését kivéve. Ez utóbbi kinevezés – mint a végrehajtó hatalom konstruálása, megalapozása, a kormányt létrehozó folyamat megindítása – államfői jogkör. Európa legrégebben hatályos alkotmányai ezt a jogot nem is kötik: az államfő elvileg bárkit kinevezhet miniszterelnöknek (általában még csak nem is kell, hogy képviselő legyen az illető, a norvég, a holland vagy a luxemburgi modellben pedig nem is szabad, hogy az legyen, miután kinevezték), legföljebb a kinevezett miniszterelnök nem lesz képes kormányozni, ha nem tudja maga mögött a parlament többségi támogatását (amely – a klasszikus, ám parlamentáris alkotmányok rendszerében – nem is alkotmányos, hanem „csak” politikai kérdés), és reálisan még a kormánylista összeállításáig sem juthat el.

Ezért az ilyen „engedékeny” alkotmánnyal rendelkező országokban is az a kormányzati érdek, hogy az államfő lehetőleg olyasvalakit nevezzen ki miniszterelnöknek, aki képes parlamenti többséget „összehozni”. Ezt a kérdést a miniszterelnök kinevezésénél az államfőnek mérlegelési jogot biztosító alkotmányok közvetlenül nem tisztázzák, ám a közjogi-politikai kultúra és az államfőnek a „reális” kormányzást elősegítő-biztosító alkotmányos kötelezettsége megoldja azt, amit az alkotmány expresszíve nem mond ki, és az esetek többségében kellő politikai hatalommal és parlamenti súllyal rendelkező pártvezető kap megbízást kormányalakításra (vagy ha nem, hát lemondásával lehetőséget ad az államfőnek az új személyi döntésre).

Az újabb alkotmányok (a görög, a török, a spanyol, a portugál stb.) az államfőt kötik, amidőn előírják, hogy a választásokon győztes párt vezetőjét kell kormányalakításra fölkérni, vagy azt a személyt, akit a szóban forgó párt jelöl, illetve ha ő nem jár sikerrel (nem tud parlamenti többséget fölmutatni), akkor a második legnagyobb parlamenti párt jelöltje kap lehetőséget, és így tovább; illetve előírhatja az alkotmány, hogy a miniszterelnököt a parlamentben képviselt pártok vezetőivel folytatott előzetes konzultációk alapján, illetve után kell kinevezni; illetve az államfőnek törekednie kell arra, hogy olyan személyt kapjon kormányalakítási megbízást, aki bírja a parlament többségének bizalmát.

A minisztereket, államtitkárokat persze már miniszterelnöki ellenjegyzéssel nevezi ki az államfő; ott tehát semmiféle alkotmányos megkötés nem indokolt, mert a politikai felelősség a miniszterelnökkel, azaz a kormánnyal szemben érvényesíthető.

A parlamentáris rendszer főnti logikája egyebek között azt biztosítja, hogy mindig van miniszterelnöke az országnak (a parlamenti támogatás „politikai” kérdés), hiszen a lemondott miniszterelnököt az államfő (miután lemondását elfogadta, s erre köteles) „ügyvezető” miniszterelnökként hivatalban tartja az új miniszterelnök kinevezéséig (más gyakorlat szerint: az új kormány megalakulásáig), mint ahogy a kormány is hivatalban marad az új kormány megalakulásáig (vagyis a miniszterek helyükön maradnak az új miniszterek kinevezéséig).

A hatályos magyar alkotmány alapján a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki, hanem a parlament választja. Ez a megoldás ellentétes a fönt vázolt logikával. Célszerű lenne visszatérni a klasszikus parlamentáris megoldáshoz, a miniszterelnök államfő általi kinevezéséhez. Választások után kinevezendő miniszterelnök esetében nincs elméleti gond.

Más a helyzet a parlamenti ciklus közben lemondott-leváltott miniszterelnök esetében. Hazánkban a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye a miniszterelnök leváltását összeköti az új miniszterelnök (parlamenti) megválasztásával. Érdemes elgondolkodni azon, hogy egy új alkotmány rendszerében fönntartandó-e a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, de ehelyütt célszerű leszögezni, hogy még ha fönnmarad is a „konstruktív bizalmatlanság” intézménye, a miniszterelnöki mandátum létrehozását mindenképpen célszerű az államfőhöz telepíteni (alkotmányosan nem téve különbséget ciklus közben és ciklus elején alakuló kormány között) oly módon, hogy a bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatott miniszterelnök helyére az ezzel az aktussal egyidejűleg „megválasztott” „miniszterelnököt” (hogy valóban azzá legyen) az államfőnek kell kineveznie: ez konstituálná alkotmányjogilag a miniszterelnöki megbízást (a német alaptörvény hasonló eljárást ír le).

Az ellenjegyzés nélkül (de az alkotmány által – ciklus közben és ciklus elején egyaránt, bár, látjuk, más formulával – megkötöten) kinevezendő miniszterelnök kinevezésén túl – általános szabályként – minden egyéb kinevezéshez ellenjegyzést célszerű megkívánni. Vagyis az ellenjegyzés klasszikus intézményének fönntartása minden esetben indokolt, kivéve az alkotmány által „kötött” eseteket, amelyek – az alkotmányos hagyományok (lásd az ún. klasszikus államfői jogokat) és a parlamentáris rendszer logikája alapján – nem kívánnak ellenjegyzést, és politikai felelősségvonzatuk nincs. Ez utóbbiak szűkkörűek. A miniszterelnök kinevezése, a köztársasági elnöki hivatal munkatársainak kinevezése és a parlamenttel kapcsolatos államfői jogok (a választások kiírása, a parlament összehívása, az alakuló ülés megnyitása, az ülések elnapolása, az egyszeri vétó, az „alkotmányos felülvizsgálat” kezdeményezése, a parlament fölосzlatása stb.) tartozhatnak csupán ide. (A törvények kihirdetésénél megkívánt házelnöki aláírás természetesen nem minősül ellenjegyzésnek, de tény, hogy az a kihirdetés érvényességének föltétele.) E körön túl általában minden államfői döntés ellenjegyzést kíván, ideértve azokat a döntéseket is, amelyeknek semmi közük a „végrehajtó hatalomhoz”.

Az államfői intézmény jellege, funkciója, „semleges” karaktere „cselekvőképes”, önálló államfői személyiséget kíván, aki méltán tart igényt az országos tiszteletre, de a parlamentáris rendszer sajátos logikája a politikai felelősség érvényesíthetősége érdekében az ellenjegyzés intézményének fönntartását, alkalmazhatóságát is hasonló elvi súllyal követeli meg. Az ellenjegyzés az esetek egy részében a társadalom politikailag semleges (vagy azzá teendő) szférájában megőrzi a felelősség motívumát, az esetek másik részében pedig éppen alkotmányos, garanciális okokból indokolt a kinevezési szint „megemlése”, vagyis annak a kívánalomnak az érvényesítése, hogy fontosságuk miatt bizonyos „nemzeti” intézmények vezető tisztségviselői ne csupán a végrehajtó hatalomtól, hanem a semleges államfőtől

nyerjék megbízásukat (a végrehajtó hatalom szférájában ugyanis az ellenjegyzés kívánalma természetes).

Az ellenjegyzés intézményét természetesen annak ismeretében kell átgondolni, hogy a jelenleg hatályos magyar alkotmány – helyesen – éppenséggel nem tartalmazza a miniszterek egyéni felelősségre-vonhatóságának lehetőségét (politikai értelemben). Ez a körülmény azonban nemhogy kizárná, de éppenséggel megalapozza a kormány egészének felelősségét (a miniszterelnök személyén keresztül), amely pedig éppenséggel beleillik a parlamentáris rendszerbe, annak fundamentumáról lévén szó.

Nem illik bele ugyanakkor a parlamentáris rendszer logikájába az a magyar gyakorlat, hogy a miniszterelnök a parlamenttől, és nem az államfőtől kapja a megbízását.

Ez a körülmény azonban nem apró sajátosság, hanem lényeges eltérés a parlamentáris kormányrendszer struktúrájától, és ennek fontos következményei vannak, még akkor is, ha a hazai hozzászólók, szakértők és avatottak ezt valamiért nem érzékelik kellően, vagyis – az igazat megvallva – sehogy.

Márpedig – mint ezt többször hangsúlyozzuk – a parlamentáris hagyományoknak nem egyszerűen hagyománytiszteletből kell megfelelni, hanem azért, mert kiváló és hasznos szabályokat alakított ki.

A parlamentáris kormányrendszer a józan ész terméke, az emberi elme egyik igencsak sikerült alkotása. Nem Magyarországon találták ki ugyan, de Magyarország – különösen a környező országokkal összehasonlítva – kifejezetten nagy hagyományokkal rendelkezik a parlamentarizmus működtetése terén, igaz persze, hogy ez újabban nemigen látszik meg rajta. Az államélet működtetése terén ugyanakkor hazánk egyenesen ezeréves tapasztalatokkal rendelkezik, amelyekből lehetne meríteni, ha az ország nem éppen azokra az időszakaira lenne büszke, amikor történeti alkotmányát semmibe vették.

Márpedig egy parlamentáris rendszerben – s így volt ez a magyar múltban is – a miniszterelnök kinevezése és felmentése az államfő joga és kötelessége. Hazánkban mindaddig ez volt a helyzet, míg nyakunkba nem kaptuk az első és máig utolsó írott alkotmányunkat, a szovjet mintára szerkesztett 1949. évi XX. törvényt. A rendszerváltás számtalan alkotmánymódosítása nem helyezte vissza jogaiba az államfőt, ellenben – nem függetlenül a népköztársasági hagyományoktól – kiemelt szerepet adott e téren is az országgyűlésnek.

A világ parlamentáris rendszerű országaiban – így gyakorlatilag Európában mindenütt – a miniszterelnököt nem választják, hanem kinevezik. A kinevezés joga az államfő kezébe van letéve. A miniszterelnöknek természetesen bírnia kell a parlament (tipikusan az alsóház) bizalmát, de e bizalom a kormányzásnak politikai, és nem feltétlenül közjogi feltétele.

A közjog logikájának megértéséhez el kell választanunk egymástól a kormány megalakulásának politikai körülményeit és közjogi követelményeit. Kormányozni, vagyis a kormányzati hatalommal élni egy parlamentáris rendszerű államban csak a képviselőház bizalmából lehet, de miniszterelnöknek lenni – legalábbis egy darabig – úgy is lehet, ha ez a bizalom hiányzik.

A parlamentáris kormányformát gyakorló államokban kormányfővé azzal válik valaki, hogy az államfő kinevezi őt. A kinevezés teremt meg, keletkezteti – vagy ahogy szeretjük mondani: konstituálja – a miniszterelnöki megbízást, nem a parlamenti szavazás. Persze, hogy a kormánylistát és a kormányprogramot össze kell állítani, és be kell mutatni a képviselőházban; természetes, hogy bizalmat kell kérni és kapni minderre; világos, hogy többségi támogatás nélkül nem lehet tartósan a hatalomban maradni, de a közjog szemében mindez gyakorlati velejárója, politikai követelménye a hatékony kormányzásnak, és nem a megbízást keletkeztető körülmény.

Van olyan parlamentáris rendszerű ország – mint azt jeleztük –, amelynek alkotmánya előírja az államfőnek, hogy milyen jelöltet nevezzen ki. Egyes alkotmányok (különösen az

újabbak) elvárják, hogy az államfő a kinevezés előtt konzultáljon a parlamenti pártok vezetőivel; mások kötelezik az államfőt, hogy a választásokon győztes párt vezetőjét vagy más jelöltjét bízta meg kormányalakítással, majd ennek sikertelensége után keressen új jelöltet; van alkotmány, amely sorrendet állít fel a lehetséges jelöltek között, és az államfőnek a megadott sorrendben kell próbálkoznia. Létezik továbbá olyan alaptörvény, amely bizonyos követelményeket támaszt a lehetséges kormányfőjelöltekkel szemben, és végül van olyan alkotmány, amely semmi ilyesmit nem ír elő, minek következtében az államfő azt nevez ki, akit akar.

Egy biztos: valamennyi parlamentáris rendszerű országban az államfő nevezi ki a kormányfőt, és az illető attól lesz kormányfő, hogy az államfő kinevezi őt.

Magyarországon a miniszterelnököt a parlament választja. Világos, hogy de facto a világ többi parlamentáris rendszerében is ez járja, de hazánkban de iure is ezt a megoldást választották. Mindenekelőtt azért, mert a kerekasztal lovagjai – egy esetleges „erős” (?) államfőtől való félelmükben, vagy csak tudatlanság folytán – nem voltak képesek megérteni a parlamentarizmus logikáját.

A parlamentarizmusnak – mint minden valamirevaló rendszernek – sajátos belső rendje van, amelytől eltérni legfeljebb csak úgy lehet, ha a rendszer egy másik pontján az eltérést valami ellensúlyozza. Olyan nincs, hogy egy koherens, egymással összefüggő szabályrendszerből kedvünkre csipegetünk ezt-azt, és ebből majd összeáll valami. Még a fél-elnöki rendszer sem vegyes rendszer ebben az értelemben – mint utaltunk rá –, hanem egy sajátos szisztéma, amelynek csak rá jellemző szabályai vannak.

Magyarország – másfél évtizede – parlamentáris rendszerű állam. Vannak más – szintén demokratikus vagy szintén jogállami – rendszerű államok is a világban, és azokat is lehet szeretni, de Magyarország 1989-ben a parlamentarizmust választotta (Európában lévén nemigen választhatott volna mást), és immár ehhez a döntéshez kellene következetesnek lenni.

Miután a rendszer alaptípusa nem egyik napról a másikra, hanem évszázadok alatt fejlődött ki, volt ideje kihordani magában azokat a megoldásokat, amelyek elég jól beváltak. Bizonyos – rendszer-specifikus – megoldásokhoz nem azért kell ragaszkodni, mert azok régiek, hanem mert okkal fejlődtek ki éppen olyanokká, amilyenek. Ha valaminek az okát nem értjük, vagy nem tanultuk meg, attól még nem biztos, hogy az nincs is.

Ha a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki, akkor nehezen magyarázható, miért kell az államfőnek a kormányalakítási folyamatban egyáltalán szerepet kapnia. Márpedig a hatályos magyar alkotmány ugyancsak szerepet szán az államfőnek abban az eseménysorban, amelynek végén eldől, hogy ki lesz az ország miniszterelnöke. Csakhogy a magyar államfő kisegítő szerepet játszik az ügyben. Tőle indul ugyan a folyamat, hiszen ő bíz meg valakit a kormányalakítási kísérletek elvégzésével – ebben hasonló a pozíciója a többi parlamentáris állam fejéhez –, de ezzel a maga részéről be is fejezte a dolgot: a folyamat végén nem az ő kinevezési joga, hanem a parlament választása áll.

Európa államfői – legyenek akár királyok, akár hercegek, akár köztársasági elnökök – azért neveznek ki valakit kormányfővé, mert az illetőt támogatja a nép képviselőinek többsége. Európa államfői nem azért döntenek egy bizonyos jelölt mellett, mert szeretik az illetőt, hanem azért, mert az illető kinevezése felel meg a parlamenti arányokban kifejeződő népakaratnak. Egy európai államfő jelöltjét sohasem szavazhatja le a parlament, mert egy európai államfő nem jelöl. Neki jelölnek. Nem javasol, hanem neki javasolnak. Nem felterjeszt, előterjeszt, beterjeszt, hanem kinevez. Nem bizalmat kér, hanem a kinyilvánított bizalomnak megfelelően határoz. Nem kér senkit, hogy döntsön, hanem dönt, mert a parlament és az ország döntést vár tőle. Európa államfői nem vállalnak kockázatot. Nem szurkolnak, hogy jelöltjük átmenjen a bizalmi szavazáson. Egy parlamentáris ország államfőjének nincs jelöltje.

A magyar köztársasági elnöknek ezzel szemben csupán jelölési joga van. Javasol valakit, aki vagy bejön, vagy nem. Nem dönt, hanem döntésre javaslatot tesz. Aládolgozik a parlamentnek. Kockára teszi tekintélyét. Pedig normálisan a magyar államfő sem azért jelöl valakit, mert az illetőt szereti, vagy úgy tartja róla, hogy politikailag közel áll hozzá (ne is tartson semmit róla), hanem mert úgy hiszi, hogy az illető bírja a parlament bizalmát, hiszen őt úgy tájékoztatták, hogy ebben bízhat. De a bizalom a parlamenti szavazáson nyilvánul meg, azon pedig az államfő jelöltje el is bukhat. A nép képviselői az illetőt megválaszthatják, vagy be is tarthatnak az államfőnek. Ez Európában képtelenség volna, mert egy parlamentáris kormányrendszerben az államfő a parlamentben nem bukhat meg. A bukást a kormánynak találták ki: egy kormányrendszer attól parlamentáris, hogy a kormány a parlamentben megbukhat, de van külön államfő, aki nem.

Persze a magyar alkotmány különleges szemléletét az teszi világviszonylatban is mármár egyedülállóvá, hogy nálunk az állam fejét az egykamarás parlament választja, legfeljebb három fordulóban, és a harmadik körben a képviselők felének szavazata is elég. Sőt – az alkotmány világos megfogalmazása szerint – itt relatív többségről van szó, „tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára”, vagyis nemhogy egyetlen szavazattal sem kell több, hanem éppenséggel kevesebb szavazat is elég egy elnökválasztáshoz, mint a kormányfő megválasztásához, akinek pedig a politikai léte valóban a parlament bizalmától függ.

A magyar alkotmány – sajátos módon, különleges alkotmányként – az államfőt léptenyomon jelölésre kényszeríti. Rábízza például a legfőbb ügyész vagy az ombudsmanok jelölését. A helyzet képtelen. A magyar államfőnek – bár az alkotmány semlegességet vár el tőle – az államélet több pontján jelölteket kell keresgálnie, és azokat az országgyűlés bizalmába kell ajánlania. Az elnök ilyenkor mindig azt reszkírozza, hogy az országgyűlésnek az illető esetleg nem tetszik, s ezt az országgyűlés ki is fejezi, amint ez a magyar parlamentarizmus szégyenére többször meg is történt. Ilyen esetben persze az államfő kereshet más jelölteket, akik talán elnyerik majd a parlament tetszését. Az alkotmány szerint az elnök a nemzet egységét fejezi ki (akármilyen értelme van is ennek), de ugyancsak az alkotmány elvárja az elnöktől, hogy belemenjen a napi politika bugyraiba, az úgynevezett személyi kérdések megoldásába, az érdekharcok mindennapos játékába. Mármost ez alkotmányellenes elvárás az alkotmány részéről (sic).

Hallgatólagosan azt is elvárja az alaptörvény az elnöktől, hogy előzetesen mérje fel egyes jelöltjeinek támogatottságát, esetleg érveljen saját jelöltje mellett, netán reklámozza jelöltjét, mint egy piaci kofa az áruját. És még valami: eme jelöltjei esetében éppen az elnök az egyetlen, akinek nyilvánosan ki kell állnia a jelölt mellett. Mindenki más elbújhat a titkosság fátyla mögé. Mert csak a jelölés nyilvános, de a szavazás ezekben az esetekben titkos. Ráadásul az államfőnek elvileg addig kell jelölnie, amíg létezik jelölt.

Miniszterelnököt mindenestre csak negyven napig jelölgethet a köztársasági elnök (és a miniszterelnök választása az egyetlen személyi döntés, amelyet nyilvános választással, névvel, gombnyomással hoz meg a ház). A határidő eredménytelen lejártával az államfő feloszlathatja a parlamentet. Ha akarja. Hacsak nem azért jelölgetett, hogy nyomban feloszlathassa a törvényhozást.

Az alkotmány szerint a felosztatás csak lehetőség, nem kötelesség (így van ez az alkotmány által említett másik esetben is). Megtörténhetik, hogy a parlament nem akarja magát felosztatni (mert az alkotmány szerint bármikor szétszéledhet, ha akar), és az elnök sem kíván a felosztatás jogával élni, mert szereti az izgalmakat, vagy csak olyan kedve van, és akkor az egész politikai garnitúra szépen eljátszozgathat a kormányalakítással, ha úgy tetszik neki. Éppen arra volna jó az alkotmány, hogy megmondja, meddig. A mienk nem jó erre (sem). Annyi bizonyos, hogy négyévente választani kell, tehát négy évnél tovább nem lehet szórakozni. Hacsak nincs rendkívüli helyzet – de ne adjunk tippet.

A magyar alkotmány tele van képtelen, buta, vagy – jó esetben – rossz szabállyal, de a jó szabályai is többnyire rosszul vannak fogalmazva, és egyetlen szerencsénk, hogy ezt a hatalom birtokosai és az alkotmány hazai szakértői többnyire nem veszik észre.

A furcsa magyar parlamentarizmusban így aztán nehezen magyarázható az a hatályos megoldás, hogy amíg a kormány feje nem az államfőtől nyeri a megbízatását, addig a kormány tagjait (a parlamentarizmus szabályainak megfelelően) viszont nálunk is az államfő nevezi ki. A kétféle mandátumkeletkeztetés éppenséggel nincs összhangban egymással. Különösen annak fényében, hogy a köztársasági elnöknek a kinevezési okmányok átnyújtása után még protokolláris feladata sincs. A miniszterek – miután (akkor még jelölteként) átvonultak az elnöki palotába, vagy legalábbis az államfő parlamenti dolgozószobájába – a maguk részéről visszavonulnak a parlamenti ülésterembe, és (az alkotmánynak megfelelően) az országgyűlés előtt esküt tesznek. Az elnök nevezi ki őket, csak éppen a főnöküket nem, ám nem ő veszi ki tőlük az esküt, mert azt az alkotmány megtagadta tőle. Az elnök jelen lehet, de a jelenlét nincs számára előírva. (Nálunk a köztársasági elnök megjelenhet, és fel is szólalhat a parlament ülésein, sőt törvényt is kezdeményezhet, ami végképp idegen a parlamentarizmustól.)

Amiképpen a miniszterelnök megbízatásának keletkeztetésében, úgy annak megszűnésében is marginális a magyar államfő szerepe.

Az alkotmány világosan értésünkre adja, hogy a miniszterelnöki megbízatás megszűnése a kormány mandátumának megszűnését is jelenti. A megszűnés egyik módja a miniszterelnök lemondása.

Egy parlamenti demokráciában a miniszterelnök – ha nem akar tovább miniszterelnök lenni – felkeresi hivatalában az államfőt, és benyújtja lemondását. Tőle kapta a megbízatást, neki adja vissza. Ennyi az egész.

Ilyenkor az államfő esetleg sajnálkozik, teával kínálja vendégét, rákérdez az okokra, netán csöndben ül néhány percig, vagy jelét adja annak, hogy nem érdekli őt a dolog, de normális esetben elfogadja a lemondást. Ha valaki nem akar miniszterelnök lenni, akkor nem kell erőltetni. Közjogilag két fontos dolog történik egy ilyen találkozón. Az egyik az, hogy az államfő felkéri a lemondását éppen benyújtott kormányfőt, hogy az szíveskedjék ellátni a miniszterelnöki teendőket – ügyvezető kormányfőként – mindaddig, amíg új kormányt nem sikerül összehoznia valaki másnak, akit majd az államfő nevez ki, annak kormányával együtt. Az államfő köteles ilyen felkéréssel élni. A másik fontos dolog az, hogy a lemondott miniszterelnök a felkérést elfogadja. Köteles elfogadni. Ez közjogi kötelesség. Ügyvezetőként mindaddig hivatalban marad, amíg utódja hivatalba nem lép. Egy parlamentáris országnak mindig van kormánya. Fontos megjegyezni azt is, hogy egy parlamentáris országnak mindig csak egy kormánya van.

Ezzel szemben Magyarországon egy miniszterelnök nem tud tisztességesen lemondani, az államfőnek semmi szerepe nincs azon kívül, hogy húzza az időt, és az egész procedúrát az se érti, aki kitalálta.

Lássuk, miért van ez így. Mindenekelőtt azért, mert a miniszterelnök nem az államfő általi kinevezéssel, hanem a parlament választásával kerül pozícióba. Mivel mandátumát a parlamenttől kapta, úgy hihetnénk, hogy a parlamentnek is kell visszaadnia. A helyzet nem ilyen egyszerű. A miniszterelnöknek az államfőhöz kell mennie. Ezt azonban nem az alkotmány mondja ki. Hanem egy külön törvény, egy 1997-ben meghozott, azóta részben (de csak nagyon kicsi részben) alkotmányellenesnek talált – a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló – törvény.

A miniszterelnöknek írásbeli nyilatkozatát ugyanis e törvény szerint az országgyűlés elnökéhez kell címeznie – intéznie –, de a köztársaság elnökéhez kell benyújtania, hogy aztán a nyilatkozat az államfő „útján” a házelnökhöz jusson. Az államfő tehát a postás szerepét játssza a folyamatban: megnézi, hogy mi van a borítékra írva, és ha azt látja, hogy az

országgyűlés elnöke a címzett, akkor a levelet továbbítja annak, akire tartozik. Végére is az ügy az országgyűlésre tartozik, ezért a házelnöknek a levelet ismertetnie kell a parlament plénuma előtt, és ebből a képviselők megtudhatják, hogy hamarosan új kormányfőt kell választaniuk.

Márpedig nekik választaniuk, és nyíltan szavazniuk kell. A hatályos alkotmány szerint ráadásul nem csak a miniszterelnök személyére, hanem a kormányprogramra is.

Emlékezetes, hogy Antall József volt az első, aki a rendszerváltással létrejövő, szabadon választott országgyűlésben először mutathatta be jövő kormányának programját a házelnöki pulpitus előtti szónoki emelvényen (a rendszerváltó reformerek ugyanis valamiért úgy akarták, hogy a Házban minden fontos dolog felülről hangozzék el, mint kétszáz évvel azelőtt a polgárháborús Franciaország konventjében). A kormányfőjelölt példát mutatott, és ez tervei szerint volt.

Nemzedékek egész sora akkor láthatta először, hogyan is kell ezt csinálni. Az első miniszterelnök alakította ki a szokásjogot, amely azon a normarendszeren alapult, amelyet néhány hónappal korábban részben ő kezdeményezett. A magyar alkotmánytörténet szerencséje, hogy a rendszerváltás utáni első kormányt éppen az a politikus alakította meg, aki talán a legjobban ismerte a magyar és az európai közjogi hagyományokat. (Az viszont már a magyar politikátörténet balszerencséje, hogy éppen azt a kormányt alakította meg, amelyet bemutatott.)

A kormányfő halála azonban – három és fél évvel később – fájdalmasan mutatott rá a közjogi szerkezet gyengeségeire. Világossá vált, hogy a köztársaság alkotmánya számos ponton nem fogalmaz világosan. Az alapító atyák – köztük maga a néhai miniszterelnök – fél munkát végeztek a kerekasztalnál 1989-ben (tiszteletre méltó önkorlátozást erőltetve magukra), és az első szabadon választott országgyűlés sem volt képes teljes értékű alkotmányt létrehozni. Hatályos alaptörvényünk szövegéből 1993-ban még az sem derült ki egyértelműen, hogy milyen esetekben szűnik meg a kormány vagy a parlament megbízatása. Ezért volt, hogy a Boross-kormány megalakulásával újra fellángoltak a közjogi viták, de ezek a viták sem vezettek semmire, legfeljebb oda, hogy – sajátos jogértelmezés következtében – 1994-ben két hónappal később választottunk, mint 1990-ben.

A Gyurcsány-kormány megalakulása azután – a rendszerváltás óta a második olyan kormányalakítás, amely a parlamenti ciklus lejárta előtt történt – ismét világossá tette (még ha ezt sokan nem hajlandók is észrevenni), hogy alapvető és garanciális jellegű szabályok hiányoznak a magyar parlamentarizmus közjogi normarendszeréből.

Márpedig a parlamentáris kormányrendszer történelmileg arra talált jó megoldást, hogy hogyan lehet egy parlamenti ciklus lejárta előtt kormányt váltani anélkül, hogy új parlamentet kelljen választani.

Országgyűlési választások tartása ugyanis nem mindig indokolt. Egy országgyűlési választás szükségszerűen megakasztja a kormányzást, rövid időre bizonytalanságot visz a rendszerbe, elkerülhetetlenül jár vele bizonyos átmenetiség, amely alatt a régi kormány már nemigen irányít (vagy éppen túlzásba viszi), az új pedig még nemigen lendült bele (vagy éppen türelmetlen). A választásokat megelőző kampány nagymértékben felfokozza a közhangulatot, ami nem kedvez a békés építkezésnek, a gazdaság stabilitásának. Ráadásul a választások előtti a teljes kormányzás valójában már a választásokat szolgálja, a közérzetjavító intézkedések gyakran demagógiába hajlanak, sőt a kormánytól független események is a kampány logikájával méretnek meg. Az élet nem állhat állandóan kampányból, hagyni kell a kormányt, hogy néha kormányozzon is. Emellett maga a választás is tetemes költségekkel jár, amelyet másra is lehetne költeni.

Parlamentáris viszonyok között egy kormányválságot a legtöbb esetben kiválóan meg lehet oldani parlamenten belül is, és nem kell a választópolgárokat terhelni azzal, hogy ők oldják meg azt, aminek kialakulásához nincs közük. Nem a nép tehet arról, hogy túl sok vagy

túl kevés párt van, és azok rosszul vagy jól, tartósan vagy rövidtávra szövetkeznek egymással, vagy egy korábbi szövetség felbomlott közöttük, vagy más okból változtak meg oly módon a belső bizalmi viszonyok, hogy az már kormányválságot robbantott ki.

Ahhoz, hogy ne kelljen akkor is választani menni, amikor nem muszáj, egy demokratikus jogállam alkotmányának három dolgot kell kimondania, ha parlamentáris kormányrendszert állított fel.

Az egyik dolog az, hogy bizonyos rögzített időn belül (általában négy- vagy ötévenként) mindenképpen választásokat kell tartani, ha törik, ha szakad; vagyis – leszámítva a pontosan körülírt, garanciális szabályokkal körbeástaított rendkívüli helyzeteket – egy parlamenti (alsóházi) ciklus semmi szín alatt nem tarthat tovább négy (vagy öt) évnél.

A másik szabály az, hogy a miniszterelnököt az államfő nevezi ki.

A harmadik parlamentáris alapszabály pedig az, hogy egy permanens, vagyis más módon nem megoldható kormányválság esetén az államfő a parlamentet (az alsóházat) feloszlathatja, és ezzel új, előrehozott választásokat ír ki, azaz a parlamenti ciklust lerövidíti. Mert van ugyanis olyan helyzet, amikor egyszerűen nincs más megoldás, új parlamentet kell választani az impotenssé vált régi helyett.

E három követelmény közül a magyar alkotmány csak az elsőt teljesíti.

A harmadik követelménynek csak részben és felemásan (gyakorlatilag megvalósíthatatlanul) felel meg. Szabályozásával alaptörvényünk a permanens kormányválságnak olyan feltételeit határozza meg, amelyek alapján szinte semmilyen eset sem számít kormányválságnak, vagyis a parlament erre hivatkozva feloszlatatlan. De még ha előállna is az a teljes káosz, amelyet már a magyar alkotmány is beavatkozásra méltónak talál, az államfő számára a felosztatás még akkor is csak lehetőség, és nem kötelesség volna, vagyis ha akarná, soha sem élhetne e jogával (és egészen az esedékes rendes választásokig szólna a munkaképtelen országgyűlés mandátuma).

A második alapszabályt a magyar alkotmány nem ismeri, helyette más (rossz) megoldást választott. Erről már volt szó ezen a helyen.

Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy a kormányfő kinevezésének államfői joga és kötelessége nemcsak a parlamenti ciklusok kezdetén, az új összetételű kormány – országos választások utáni – megalakulásakor számít kulcsmomentumnak a parlamentáris rendszer működtetése szempontjából, hanem akkor is, ha a kormányfő személye a parlamenti ciklus közben változik.

Rendes vagy rendkívüli országgyűlési (képviselőházi) választások után egy kormányfő általában azért mond le, mert a pártja elvesztette a választásokat, vagy nem nyerte meg eléggé ahhoz, hogy a parlamentben (az alsóházban) többséget szerezzen, vagy nem talál megfelelő koalíciós partnereket ahhoz, hogy többségi kormányt alakítson. Lemondását az államfőnek nyújtja be (láttuk, hogy egy parlamentáris rendszerben a kormányfő nem addig kormányfő, amíg a pártja népszerű, hanem addig, amíg az államfő nem nevez ki helyette valaki mást).

Mármost egy miniszterelnök természetesen nemcsak egy új parlamenti ciklus kezdetén, hanem a ciklus közben is bármikor lemondhat, még akkor is, ha nem sokkal korábban nevezték ki.

Parlamentáris körülmények között egy kormányfő lemondásának tipikus oka a személye, kormánya vagy programja iránti parlamenti bizalom gyengülése, csökkenése, erodálódása, megszűnése. Ezt többféleképpen érezheti a hivatalban lévő miniszterelnök, és jól jár, ha időben érzékeli is. De a bizalom vagy bizalmatlanság kifejeződésének formája a parlamenti szavazás. Márpedig a miniszterelnök a maga részéről gyakran lehet bizonytalanságban a bizalom meglétét vagy fokát illetően, és a gyakorlatban azzal tájékozódik a legjobban, ha egy bizalmi szavazást kikényszerít, mert azon aztán fehéren-feketén megmutatkozik a támogatottságának mértéke.

Ezer miniszterelnököt látott már a világ, aki – taktikai okokból – egy ilyen bizalmi szavazással fenyegetőzött, hogy a bizalom informális megnyilvánulásának tapasztaltával éppenséggel elkerülje azt. De olyan miniszterelnökből is sokat adott már a történelem, aki bizalmi szavazást kért maga ellen annak érdekében, hogy világosan megmutatkozzék, vajon folytathatja-e kormányfői munkáját. Ugyanakkor arra is számtalan példát hozott már fel a parlamentáris kormányforma története, hogy egy miniszterelnök nem ragaszkodott a formális bizalmi szavazáshoz, ellenben politikai sorsát összekötötte egy törvényjavaslat sorsával, és kijelentette, hogy az arról szóló szavazást a kormánya iránti bizalom kinyilvánításáról szóló szavazásnak tekinti, és a javaslat elutasítása esetén lemond. Mindezeket a formákat a hatályos magyar alkotmány is biztosítja a hivatalban lévő miniszterelnöknek.

Elviekben az efféle trükkökre, hatalmi játékokra, ügyeskedésekre ugyanakkor valójában az a – talán nem könnyen belátható, de az elméletben általánosan elismert – tény ad lehetőséget, hogy a parlamentáris rendszerben a kormányzásnak elsősorban politikai, és nem közjogi feltétele a bizalom. Mármint a „normális” parlamentáris rendszerekben. És itt nem Magyarországra kell gondolnunk.

A kormány iránti parlamenti bizalom a parlamentarizmus legfontosabb kategóriája, a rendszer kulcsfogalma, lényege, karakterisztikus meghatározója, *conditio sine qua non*-ja, de a közjog megengedheti magának, hogy ne vegyen róla tudomást. A rendszer közjogi szabályozása számára a fogalom ismeretlen lehet. Az európai közjog nem azt tekinti miniszterelnöknek, aki iránt a parlamenti bizalom így vagy úgy megnyilvánul, hanem azt, akit szabályosan kineveztek.

A közjog számára lényegtelen, hogy egy miniszterelnök azért nyújtja-e be lemondását, mert a személye iránti parlamenti bizalom megszűnését vagy csökkenését tapasztalta, és ez kifejeződött vagy nem fejeződött ki formális vagy nem formális szavazáson; vagy azért-e, mert belefáradt a kormányzásba, vagy nincs kedve, vagy beteg, vagy több szabadidőre vágyik, vagy más személyes, családi vagy politikai oka van arra, hogy lemondjon. A közjognak a lemondás okaival nem kell foglalkoznia; semmi szükség arra, hogy foglalkozzék velük.

Az alkotmány azért teheti meg, hogy akadémikus magasságokban lebegjen a politikai élet mindennapi gondjai felet, és ne foglalkozzék a parlamentarizmus legelemibb meghatározójával, mert a történelem évszázadai kialakítottak egy megfelelő megoldást a kormány megalakulására és elmozdítására; ez pedig a kormányfő kinevezésének és felmentésének joga – az államfő kezében.

Magyarország tizenöt évvel ezelőtt a parlamentarizmust választotta, de ennek a kormányrendszernek egy sajátos, másutt még nem próbált, magyaros útjára lépett – alighanem tévedésből.

Van azonban a magyar rendszerben néhány olyan intézmény, amelyet tudatosan választottak ki a jogalkotók, s tettek a sajátos magyar parlamentarizmus részévé. Ilyen a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, amelyet – más fontos intézmény mellett – az emlékezetes MDF-SZDSZ megállapodás (paktum) erőltetett bele a rendszerbe, vagyis verekedett át a sokáig tiltakozó parlamenten 1990-ben.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány a kormány megbuktatásának kivételes eszköze. Olyan miniszterelnök eltávolítására való, aki – ilyen vagy olyan okból – nem érzékeli, hogy az iránta való bizalom jelentősen csökkent, vagy érzékeli ugyan, de – valamilyen okból – a világerő sem akar lemondani, ezért nincs más hátra, le kell váltani. Vagyis az intézmény a kormány külső leválthatóságát szolgálja, annak egyfajta rendszer-specifikus, parlamenti módját, alternatív metódusát jelentve.

Bizalmatlansági indítvány benyújtása – nem túl gyakran, de – előfordulhat egy parlament életében a világon mindenütt. A parlamentáris rendszerek döntő többsége nem kívánja meg, hogy az indítvány konstruktív legyen, és akkor is érvényesnek tartja, ha csak

sima, egyszerű bizalmatlansági indítványról van szó. A magyar alkotmány – német példára – ragaszkodik a konstruktivitáshoz.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány konstruktivitása abban nyilvánul meg, hogy érvényességéhez az új kormányfőnek javasolt személy megjelölése is szükséges. Így aztán az országgyűlés a leváltásról és az új miniszterelnök megválasztásáról egyetlen szavazással dönt, és ezzel a kormányváltást egy perc alatt (a benyújtástól számított három nap alatt) megoldotta.

Könnyű azt hinni, hogy egy ilyen kormányváltáshoz – tekintve, hogy teljes egészében a parlamentben történik – nincs szükség az államfőre. Az európai parlamentarizmus azonban következetes, és a kormányfői megbízatás konstituálásához államfői kinevezést kíván meg, még ilyen kormányváltás esetén is, ahogyan ezt a konstruktív bizalmatlansági indítvány eredet-országára való pillantás is mutatja.

Az intézmény hazájában, Németországban – parlamentáris rendszerű ország lévén – szintén mindig az államfő (a szövetségi elnök) nevezi ki a kormányfőt (a szövetségi kancellárt). A német alkotmányozó azonban gondolt arra is, hogy mi történjék a ciklus közbeni kormányváltás esetén. A kormányfő parlamenti leváltásához természetesen – mint a parlamentáris rendszerekben általában – Németországban is bizalmatlansági indítványt kell benyújtani az alsóházban (a Bundestagban). Mivel azonban az indítvány konstruktív, azaz meg kell benne jelölni az utód nevét is, a sikeres szavazással egyben az új kormányfő is megválasztottnak lenne tekintendő, ha a német precizitás nem gondoskodott volna egy kiegészítő szabályról. E szerint a megválasztott személy azzal lesz kormányfő, vagyis kancellár, hogy a szövetségi elnök a sikeres parlamenti szavazás után formálisan is kinevezi őt. Ezzel a német alaptörvény nem tesz különbséget ciklus közbeni és ciklus elején történő (vagyis az országos választások utáni) kormányalakulás között. Ez az a szabály, ami a konstruktív bizalmatlanság intézményét a német alaptörvényből átvevő új közép-európai alkotmányozók egy részének figyelmét valamiért elkerülte.

Világos, hogy a konstruktív bizalmatlansági szavazás intézményét bevezetett országokban sem kizárt (miért is volna az?), hogy a miniszterelnök maga kérjen maga ellen bizalmi szavazást a parlamentben, vagy meghatározza, hogy az adott törvényjavaslat vagy parlamenti határozat feletti szavazást a kormánya iránti bizalom megnyilvánulásának tekinti, és az elvesztett szavazás után lemondjon (mindez a magyar szabályozás szerint is lehetséges természetesen). Ezekben az esetekben a kormánybuktatásban nincs semmiféle konstruktivitás, a kormány egyszerűen megbukik, és kész, anélkül, hogy egy új miniszterelnök személye körüli konszenzus kialakulásának bármi híre-hamva volna.

Konstruktivitást az alkotmány kizárólag attól az indítványtól kíván meg, amely kívülről akarja megbuktatni a kormányt. Célja, hogy ne lehessen negatív koalíciót létrehozni a miniszterelnök menesztésére, hanem kelljen hozzá az is, hogy a kormánybuktatók az új miniszterelnök személyében is meg tudjanak állapodni. Ez nagyon nemes követelmény egy kormánybuktatásra készülő esetleges többségtől, de nem lehetetlen követelmény, hiszen csak azt szolgálja, hogy a kormánynak lehetőleg legyen parlamenti többsége, ami nem más, mint a parlamentáris kormányzás alapfeltétele.

Bizonyos tájékozatlanságra vall ezt a követelményt úgy beállítani, mintha a konstruktív bizalmatlansági indítvány és szavazás intézménye a kormány közjogi bebetonozásának eszköze volna.

Márpedig az elmúlt tizenöt évben sok helyen olvashattuk ezt az állítást. Köteteket írtak már tele ennek taglalásával, nyilatkozók százai okolták az intézményt minden rosszért minden csatornán és minden hullámhosszon, és nem kevesen állították kellő szakértelemmel, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye nálunk az úgynevezett kancellártípusú demokrácia kialakulását eredményezte. Ezek az állítások akkor is nevetségesek, ha nem egyszer tekintélyes szakértők fogalmazták meg őket. Magának a parlamenti miniszterelnök-választásnak (az államfő általi kinevezéssel szemben) ugyanakkor a szakértők mindezidáig

nem tulajdonítottak jelentőséget, holott ez a konstruktív bizalmatlanság intézményének is alapja, s ez bizony nemcsak alkotmányunk, de alkotmányjogi kultúránk állapotát is mutatja.

Nem véletlen, hogy sikeres konstruktív bizalmatlansági szavazásra alig találni példát a parlamentarizmus világtörténetében, és könnyen belátható, hogy jó példa nehezen is képzelhető el. Az intézmény sikeréhez ugyanis mindenekelőtt az kell, hogy a miniszterelnök ne értesüljön arról, hogy bizalmatlansági szavazás készül ellene, vagy ne vegyen róla tudomást, vagy kellően bízzék annak sikertelenségében, mert különben jobban teszi, ha lemond. Vagyis a konstruktív bizalmatlansági indítvány sikeréhez elsősorban az szükséges, hogy a miniszterelnök kellően hülye legyen, vagy legalábbis tájékozatlan legyen azt illetően, hogy mi készül ellene, ami a nyilvánosság modernkori állapotát figyelembe véve teljességgel kizárt. Ráadásul senki sem tiltja meg a miniszterelnöknek, hogy az eljárásnak akár az utolsó pillanatában mondjon le, ha már a helyzetét menthetetlennek látja, mert egy miniszterelnök sem kényszeríthető arra, hogy eltúrje, amint nyilvánosan megalázzák.

(Hogy hazánkban Medgyessy Péter egykori elvtársai és politikai partnerei éppen ez utóbbit várták el a volt miniszterelnöktől, az – a körülmények kényszerét és a gyorsaságra való törekvés jogos igényét figyelembe véve is – visszataszító a koreográfiát precízen eltervezők részéről. Nem csoda, hogy Medgyessy végül keresztülhúzta számításukat, és még idejében lemondott. Kelliet ehhez Gyurcsány Ferenc is, aki idejekorán jelezte, hogy neki mindegy, miként kerül hatalomba, és számára elfogadható a lemondás-jelölés-választás eseménysor is, sőt annak még előnyeit is látja. Ezzel nyilvánosan egyedül Gyurcsány volt az, aki nem ragaszkodott Medgyessy meggyőzéséhez, hogy szíveskedjék a hatalomban maradni, és várja meg az eltávolítását. Kelliet mindehhez Mádl Ferenc is, aki minden valószínűség szerint eltitkolta a távozó miniszterelnök előtt, hogy ő a maga részéről az 1997-es jogállási törvény milyen jogértelmezését tartja helyesnek. És kellett ehhez az idő is, amely bebizonyította, hogy a Medgyessy által választott távozási mód nyomán előállt helyzet a kormányozhatóság szempontjából még kedvezőbb is az ország számára. Hogy ezt a szereplők közül korábban – Gyurcsányt kivéve – senki sem hitte, az szintén jellemző a kormányválság előidézőinek közjogi felkészültségére.)

E kérdéskör további taglalása helyett azonban figyelmünket célszerű egy újabb sajátos jelenség felé fordítanunk.

Az államfő kormányfő-kinevezési jogának megvonása ugyanis még egy – nem várt, s talán meglepő – következménnyel jár: az alkotmányt helyesen értelmezve Magyarországon fogalmilag szinte kizárt, vagyis közjogilag már-már lehetetlen, hogy úgynevezett kisebbségi kormány alakuljon. Lássuk, miért.

Mint tudvalevő, a kisebbségi kormányzás politikai feltétele, hogy akadjon egy – nem feltétlenül mindig ugyanaz a – párt, amelyik nincs ugyan a kormányban, de érdekeltté lehet tenni egy-egy ügyben; vagy legyen néhány olyan ellenzéki vagy független képviselő, aki a fontos szavazásokon ilyen vagy olyan okból besegít a kormánynak. A besegítés alapulhat általános megállapodáson vagy eseti, ad hoc jellegű szövetségekötéseken. Természetesen járhat érte kialakított vagy beígért – nem szükségszerűen anyagi – előny: mindenekelőtt politikai előnyökre kell gondolnunk.

A kormány külső támogatása általában nem elítélendő dolog. Nem szégyellnivaló, ha egy politikai erő a stabil kormányzás érdekében anélkül támogat egy kormányt, hogy annak tagja volna, vagyis miniszteri tárcák felett diszponálna. Igenis hasznos lehet, ha egy politikai párt a kormány külső támogatása mellett dönt. Úgy ítélni meg, hogy politikai programjának maradéktalan megvalósítására a koalíciós kormányban nincs esély, ezért – csendestársnak, díszpintynek, miniszteri fizetésekért – nem megy be a kormányba, de programjait némelyikének megvalósítása érdekében vállalja, hogy olyasmit is támogat, ami számára nem fontos (de nem is vállalható), ha cserében a kormány felvállal olyasmit is, ami viszont számára (vagyis az ő választói számára) lényeges. Tipikus ez a magatartás a vallási vagy

etnikai kisebbséget képviselő pártoknál (lásd például bizonyos korszakokban a katalán autonómiáért küzdő mérsékelt pártot Madridban, vagy az RMDSZ-t Bukarestben).

A kisebbségi kormányzás kultúráját a politikai hagyományok is erősítetik. Hagyományos a kisebbségi kormányzás a skandináv országokban, ahol az számít kivételnek, ha egy kormánynak stabil többsége van. Ez a fajta politizálás sajátos, elfogadó, toleráns, konszenzuális, esetorientált, szakpolitizáló, ügycentrikus, ideológiáktól mentesebb politikai kultúra kialakulásához vezet, és ez hallatlanul kedvez a mindenfajta kisebbségeknek.

Azoknak azonban, akik Magyarországon kisebbségi kormányzásról vizionálnak, érdemes tekintetbe venniük, hogy egy működő kisebbségi kormányzáshoz nemcsak ideológiai és kulturális előfeltételek szükségesek, de kell hozzá egy normális alkotmány is, amely pillanatnyilag Magyarországon nem áll rendelkezésre.

Mivel a magyar alkotmány szerint a kormányt (formálisan persze csak a miniszterelnököt) a parlament választja (sőt a választáskor – a konstruktív bizalmatlansági szavazást kivéve – egyben a kormányprogramról is dönt), nálunk a legkevésbé sem elég, ha bizonyos képviselők időnként a kormánnyal szavaznak, mert a kormánynak először is meg kell alakulnia, ami pedig nem megy többségi támogatás nélkül.

Nem lényegtelen kérdéssel van szó: nem egyszerűen a kormányzás politikai előfeltételeként, hanem a kormány megalakulásához van szükség a többségre. Nálunk nem egyszerűen politikailag, hanem közjogilag nincs kormány, ha nincs többsége. Nálunk a végrehajtó hatalom nem jön létre, ha nem támogatja a parlamenti majoritás: a kormány nem alakul meg, ha a legelső szavazáson nem támogatják elegendően.

Az nem kisebbségi kormányzás, ha a kormányzás megkezdéséhez közjogilag is többségre van szükség. Magyarországon a kisebbségi kormány – mondjuk most így – alkotmányellenes, mert a „kisebbségi kormány” az alkotmány szerint nem kormány, hiszen érvényesen nem jöhetett létre.

Az is világos azonban, hogy ez a helyzet nem természetes. Nyilvánvalóan nem helyes, hogy az alkotmány nem ad lehetőséget a kisebbségi kormányzásra. Annak is világosnak kell lennie ugyanakkor, hogy az alkotmánynak eme rendelkezése csupán felerősödik a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével. Ennek taglalásába a dolog nyilvánvaló összefüggései miatt nem bocsátkozunk, de leszögezhetjük, hogy a kormányfő kinevezhetőségének megvonása az államfőtől, valamint a konstruktív bizalmatlansági szavazás a kormány stabilitásának túl-biztosítékai, mintha az alkotmányozó – jellemző közép-európai módon – közjogi eszközökkel akarta volna biztosítani a kormánytöbbséget. Ez természetesen hiú remény volt, de ettől még a szabály megmaradt, és még csak nem is vesszük észre.

Hasonlóan észrevétlen igazságot mondunk ki akkor, amikor azt állítjuk, hogy a kisebbség nem a többséghez képest kisebbség. A kisebbségi kormányzás azt jelenti, hogy nincs állandó kormánytöbbség. Nem azt, hogy a kormány nincs többségben, vagyis a kormánynak nincs többsége, hanem azt, hogy a kormánnyal szemben sincs többség, mert az ellenzék nem hajlandó vagy nem képes együttműködni egymással, vagyis nem tud kormánytöbbséget alkotni. A kisebbségi kormánynak tehát valójában relatív többsége van, mert vele szemben nincs olyan többség, amely kormányzati alternatívát jelentene.

A kisebbségi kormányzás tehát – ebben az értelemben – többségi kormányzás.

A kisebbségi kormányzásnak valójában az egyetlen értelme az, hogy a kormányzás szempontjából tekint a többség-kisebbség problémájára. Világos, hogy más szempontból nem is tekinthet, mert (persze) egyedül ez a szempont számít a kormányzás szempontjából, amint ez elég egyértelmű igazság, hogy úgy mondjuk.

A kisebbségi kormányzás tehát a kormányozni képes relatív többség kormányzása. Ezért a kisebbségi kormányzást a magyar közjognak is lehetővé kellene tennie.

Azzal azonban, hogy a kormány megalakulását a hatályos alkotmány a parlamenten belüli miniszterelnök-választás megtörténtéhez köti (és a választáshoz abszolút többséget kíván meg), a kisebbségi kormány megalakulását megtiltja.

Hangsúlyozni kell, hogy a bizalmi szavazás és a kormányfőválasztás nem azonos egymással. A kisebbségi kormánynak is szüksége lehet abszolút bizalomra egy bizalmi szavazáson, és ez időről időre megadható még úgy is, hogy egy-egy párt kívülről siet a kormány segítségére. Más dolog a kormányfőválasztás. Itt ugyanis nyilvánvalóan a kormány megalakulásához kell a támogatás. Ráadásul – a magyar alkotmány szerint – abszolút többség.

Ez túlzottan szigorú, nem tartható megoldás, amelynek – állítjuk – meg kell szűnnie. Hasonló állítást fogalmazhatunk meg a tárgyalt problémával szoros összefüggésben is felvethető konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményére vonatkozóan. Mindezzel egyben az a már kimondott állítás is bizonyítódik, hogy a közjogban szinte minden mindennel összefügg.

Ráadásul az itt bírált hatályos megoldást különösen annak fényében érdemes megítélni, hogy a köztársaságielnök-választás érvényességéhez ugyanakkor a hatályos alkotmány a harmadik fordulónál relatív (sőt – a legelterjedtebb értelmezés szerint – még határozatképességhez sem kötött) többséget kíván meg.

Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a szabályozási rendszer egy bátor alkotmányrevízió nyomán nem maradhatna meg.

A szorgalmazott alkotmányrevízióknak ugyanakkor nemcsak bátornak, de átfogónak is kell lennie, amely olyan kérdések újraszabályozására is kiterjed, amelyeket nem – vagy nem ebben a dolgozatban – tárgyaltunk, de amelyek még a fenti tárgyunkat illetően is fontosak. Az alkotmányozóknak – és a további dolgozatíróknak – tehát még igencsak sok dolguk maradt.