

Franczel Richárd

Alkotmányozás és államfő

Schmitt Pál új köztársasági elnök hangoztatott szerepfelfogása egyértelműen az egyensúlyozó államfői szerep megvalósítását célozza, ami tökéletesen illeszkedik az alkotmányozásra készülő új kormányzati, kormányfői tervekhez. Orbán Viktor ugyanis az „alkotmányos forradalom” gördülékeny levezénylése érdekében tett javaslatot a folyamat biztosítására alkalmas államfő személyére. Kérdés, hogy ezt Schmitt Pál is így gondolja-e majd a jövőben?

Az eddigi magyar államfők és miniszterelnökök kapcsolata

Alappal állítható, hogy Magyarországon a (sajátos politikai) „helyzet szüli” az államfőket. Göncz Árpád Antall József (kényszerű) választottja volt, melynek alapja az MDF és az SZDSZ között megkötött pártközi megállapodás (paktum) volt. A kifejezetten semleges karakterű Mádl Ferenc illeszkedett a Fidesz akkori kevésbé forradalmi típusú politizálásához, személyében a tipikus parlamentáris (szimbolikus) államfői szerep reprezentálója lett.

Sólyom László államfői mandátumát ugyancsak szituatív módon nyerhette el, hiszen megválasztását voltaképp az MSZP-SZDSZ közötti aktuális belső feszültség tette lehetővé. Távozásának eredője ugyancsak egy sajátos politikai helyzet, nevezetesen a Fidesz-KDNP kétharmados parlamenti többségéből fakadó forradalmi (alkotmányozó) politikai környezet létrejötte, mely más típusú, szerepfelfogású köztársasági elnököt igényelt.

Az eddigi miniszterelnökök és köztársasági elnökök mintegy húsz éves időtartamot felölelő kapcsolata alapján tizenegy hosszabb-rövidebb ciklus különíthető el. Ezek közül az elnök miniszterelnökhöz viszonyított politikai irányultsága tekintetében

ellentétesnek az az elnök mondható, akinek politikai beágyazottsága, háttere, illetve múltja a kormányfőéhez képest eltérő, *azonosnak* pedig az, akinek esetében mindez megegyezik, illetve hasonló. Ennek alapján hét ellentétes (14 év), és négy azonos (6 év) ciklus különíthető el (lásd: táblázat).

Az elnöki szerepfelfogás és a két közjogi méltóság viszonyát illetően négy kategóriát különböztethetünk meg: konfrontatív, ellensúly, semleges, alkalmazkodó. A *konfrontatív* a kifejezetten feszült viszonyt és az aktívan ellentétes magatartást jelöli. Erre eddig mindössze egyetlen példa akadt, nevezetesen Göncz Árpád és Antall József elmérgesedett kapcsolata.

Az *ellensúlyozó* szerep az alkotmány adta lehetőségek maximális kihasználását és az alkotmány (kormánnyal szembeni) radikális, „aktivista” védelmét megvalósító karaktert jellemzi, amelyre Sólyom László személyében láthattunk igazi példát. A *semleges* államfői szerepfelfogás az alkotmányos lehetőségek minimális kihasználásában és a kormányzás passzív kontrolljában nyilvánul meg, mellyel tipikusan Mádl Ferenc elnöki időszakában találkozhattunk, illetve Göncz Árpád ciklusának meghatározott részeiben. Végezetül a negyedik, új típusú, a semlegeshez képest lojálisabb, *alkalmazkodó* államfői szerepet, várhatóan Schmitt Pál fogja megvalósítani, mely ugyanakkor egyelőre csak egy hipotézis, hiszen számottevő konkrét tapasztalataink e tekintetben még nem lehetnek (lásd: táblázat).

	Időszak	Miniszterelnök	Köztársasági elnök	Az elnök politikai irányultsága a kormányhoz képest	Elnöki szerepfelfogás és a két közjogi méltóság viszonya ¹
1.	1990-1993	Antall József	Göncz Árpád	ellentétes	konfrontatív
2.	1993-1994	Boross Péter		ellentétes	semleges
3.	1994-1998	Horn Gyula		azonos	semleges
4.	1998-2000	Orbán Viktor		ellentétes	semleges
5.	2000-2002		azonos	semleges	
6.	2002-2004	Medgyessy Péter	Mádl Ferenc	ellentétes	semleges
7.	2004-2005	Gyurcsány Ferenc		ellentétes	semleges
8.	2005-2009		Sólyom László	ellentétes	ellensúly
9.	2009-2010	Bajnai Gordon		ellentétes	ellensúly
10.	2010. 05. 29. - 2010. 08. 05.	Orbán Viktor		azonos	ellensúly
11.	2010. 08. 06. -		Schmitt Pál	azonos	? (alkalmazkodó)

Az említett tizenegy ciklusból tehát hat semleges (12 év), három ellensúly (5 év), egy konfrontatív (3 év), illetve egy (várhatóan) alkalmazkodó típus különböztethető meg.

Fontos megjegyezni, hogy az elnök politikai irányultsága, illetve szerepfelfogása, a miniszterelnökhöz való viszonya között nincs automatikus összefüggés. Azonos politikai irányultság esetén is lehetséges ellensúlyozó szerep, illetve ellentétes politikai irányultság esetén is megfigyelhető semleges szerepfelfogás. Előbbire jelent

¹ Az elnöki szerepfelfogás és a megítélése rendkívül összetett kérdés (politikai és alkotmányossági vétók száma, felszólalások, nyilatkozatok, beszédek tartalma, politikai töltete, stb.), ehelyütt összhatásában és összességében ítéltük meg az elnöki szerepfelfogásokat és adtunk egy lehetséges értelmezést.

példát Sólyom László viszonyulása a 2. Orbán-kormányhoz, miképpen a korábbi ciklusok esetében tapasztalható ellensúlyozó szerepét továbbra is megtartotta, és a meglehetősen rövid idő alatt például két törvényt is visszaküldött megfontolásra, illetve megnyilvánulásaiban is felfedezhető volt a kritikai attitűd. Az említett másik esetre, vagyis az ellentétes irányultságú, mégis semleges viszonyulásra több példa is akadt. Ez volt jellemző Göncz Árpádra Boross Péter, vagy Orbán Viktor miniszterelnöksége idején, illetve Mádl Ferencre Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc kormányfőségekor.

Az új államfő és miniszterelnök kapcsolata

Schmitt Pál saját nyilatkozata szerint nem az ellensúly, hanem az egyensúly szerepét kívánja betölteni. Ez is igazolja, hogy megválasztásának kiemelkedő kormányzati indoka a tervezett nagy ívű alkotmányozási folyamat biztosítása, pontosabban az egyetlen lehetséges akadályozó, gátló tényezőnek a semlegesítése.

Ha visszatekintünk az új államfő személye felmerülésének folyamatára, számos meglepő fordulattal találkozhatunk. Sokak számára már az meglepetést keltett, hogy a miniszterelnök levélben tájékoztatta a kormányzó pártszövetség képviselőit a köztársasági elnöknek javasolt személyről. Ettől érdekesebb sajátosságot jelentett Schmitt Pál fokozatos pozícionálása, „pozícióba hozása”, vagyis átmeneti időre történő házelnökké választása. Azt nem tudhatjuk biztosan, hogy valójában mikor merült fel a miniszterelnökben Schmitt Pál államfővé választásának gondolata.

Amennyiben a kormányfő már Schmitt házelnökké választása előtt is ezt az opciót favorizálta, kérdéses, hogy mi indokolta a mindössze alig két és fél hónapos házelnöki mandátum lehetővé tételét. Annyi bizonyos, hogy – ha tudatos volt, ha nem – nem tett jót a házelnöki tisztség tekintélyének és a politikai kultúrának ezen rövid, az államfő tisztség betöltését „előkészítő” mandátum. Többek között azt a furcsa helyzetet eredményezte, hogy Schmitt Pál önmagával volt kénytelen levelezni,

mint leköszönő házelnök az egyes törvényeket magának, mint a hivatalba lépő államfőnek küldte meg.

Noha Schmitt Pál mandátumát a miniszterelnök iránti feltétlen lojalitásának (is) köszönheti, felmerülhet, hogy ez a szoros kapcsolat a későbbiekben bármikor módosulhat, adott esetben akár feszültté is válhat, amely az egyensúlyozó felfogást ellensúlyozó szereppé változtathatja át. Bár ma az elemzők többsége egyértelműen az új államfő várható „simulékonyságáról” beszél, senki, így a miniszterelnök sem lehet teljesen biztos abban, hogy az államfő később esetleg nem válik-e „önjáróvá”.

Ha történeti párhuzamot szeretnénk vonni, akkor Antall József és Göncz Árpád kezdetben igen baráti, majd a végletekig elmérgesedő viszonya említhető. A kifejezetten Antall miniszterelnök által javasolt Göncz – a mögötte lévő politikai nyomásnak engedve – fokozatosan ellensúlyozó, majd egyértelműen konfrontatív szerepet vállalt a néhai kormányfő politikájával szemben. Schmitt Pál esetében ilyen politikai nyomásról semmiképpen nem beszélhetünk, de az ellenzék felismerheti és kihasználhatja a mindenkivel szót érteni akaró államfővel való szorosabb kapcsolat adta előnyöket. Az ellenzéknek az alkotmányozási folyamatban ugyanis az egyetlen valódi eszközt az államfő radikálisabb fellépése jelenthetné.

Bármennyire is valószínűtlennek tűnik, az esély elvileg megvan arra is, hogy Schmitt Pál maga ismeri fel a relatíve gyenge pozíciójában rejlő erős eszközöket, s határozott karaktert és tekintélyt adva tisztségének a későbbiekben féket szab az alkotmányozási folyamat neki nem tetsző elemeinek. Ehhez ugyanakkor hagyományosan szerény eszközök állnak rendelkezésére. Egyrészt a politikai vétőt alkalmazva az országgyűlés számára visszaküldött, és a parlament által másodjára elfogadott (alkotmány)módosításokat már – neki is – mindenképpen alá kell írnia.

Másrészt az előbbinél komolyabb eszköznek számító alkotmányossági normakontroll sem használható fel egyértelműen az államfő esetleges ellensúlyozó céljaihoz, ráadásul erre a Fidesz által javasolt, az alkotmány megváltoztatása mellett

elkötelezett jelöltekkel kiegészült új – egyébként intézményes értelemben független – AB a korábbi évekhez képest vélhetően még kevésbé lenne alkalmazható. Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság egyáltalán vizsgálhatja-e a módosítás alkotmányosságát. A hazai és a nemzetközi gyakorlat szerint általában nem, de például Németországban létezik az „[alkotmányellenes alkotmánymódosítás](#)” intézménye, illetve arra is van példa, hogy bizonyos passzusok megváltoztathatatlanok, mint például az olasz alkotmány esetében.

Nálunk egyébként megoszlik erről az alkotmányjogászok véleménye, ami miatt sokan azt vallják, hogy szerencsésebb, ha az alkotmányozó hatalom nem esik egybe a törvényhozó hatalommal. Mindezen korlátokkal együtt az alkotmányozási folyamat az államfő által kihasználható említett eszközökkel időben mindenképpen lassítható, elhúzható, ami viszont már komoly problémát jelenthet a kormányzat számára, elég, ha csak az első ciklust végigkísérő médiaháborúra gondolunk, ami bizonyos tekintetben a miniszterelnök és a köztársasági elnök „állóháborújának” volt tekinthető.

Mi lesz az alkotmányozási folyamat kifutása?

Az államfői szerepfelfogás és a nemsokára meginduló alkotmányozási folyamat – mint láttuk – tehát szervesen összekapcsolódik egymással. Az új alkotmány megalkotása pedig összefügg a kormányzati rendszerünk esetleges kisebb-nagyobb megváltoztatásának kérdésével, pontosabban az új kormányzat ezirányú szándékaival.

Egy szélsőséges narratíva szerint a súlytalan Schmitt Pálból azért lett államfő, hogy ideiglenesen betöltve ezt a pozíciót, a kellő időben, az alkotmányozási folyamat lezárultával átadja helyét Orbán Viktornak, aki a kialakított új közjogi struktúrában a miniszterelnöki székből az új, megerősített jogosítványokkal rendelkező köztársasági elnöki székbe fog majd átülni. Eszerint Schmitt Pál államfősége csak egy átmeneti állomás. Azon túl, hogy maga a miniszterelnök világosan és egyértelműen cáfolta a

kormányzati rendszer radikális átalakításának tervét, az effajta érvelés már csak azért sem tűnik komolyan vehetőnek, mert a kormányzat (és kiváltképp a kormányfő) maximálisan tisztában van azzal, hogy egy ilyen arányú átalakítás beteljesítené az ellenoldal orbáni hatalomkoncentrációról és hatalomvágyról szóló régóta hangoztatott „jóslatát”.

Amennyiben mindezek tudatában elfogadjuk, hogy az alkotmányos szerkezetünk – így az államfői jogkör is – valóban érdemi (de nem totális) átalakításra szorul, akkor hasznos megvizsgálunk, hogy az európai parlamentáris demokráciák ebben a tekintetben milyen általános megoldási sémákat kínálnak számunkra. Ha számba vesszük az egyes európai országok parlamentáris kormányzati rendszereit, akkor az államfői hatalom tekintetében – a birtokolt jogosítványok alapján – egymáshoz viszonyítva három kategóriát különböztethetünk meg, függetlenül attól, hogy milyen módon (közvetlen vagy közvetett választással, illetve örökletes úton) történik a pozíció elnyerése (lásd erről részletesen: [Szentpéteri Nagy Richárd: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és más nemzeteknél](#)).

Relatív *gyenge* hatalommal bír például az osztrák, német, olasz, szlovák, cseh, vagy ír államelnök. *Közepesen erős* hatalommal a lengyel, illetve bizonyos szinten a román elnök rendelkezik. Végezetül relatíve *erős* hatalommal egyedül a félelnöki, vagy más néven fél-parlamentáris (a szakirodalom szerint ekként önálló) kormányzati rendszerrel rendelkező Franciaország köztársasági elnöke bír. A sajátos magyar parlamentáris szabályokat rögzítő alkotmányunkból fakadóan a magyar államfő jelenleg több hatalommal bír, mint például a klasszikusan gyengének tekintett osztrák, de kevesebbel, mint például a közepesen erős lengyel elnök. Valahol a kettő között helyezkedik el.

Az előttünk álló alkotmányozási folyamat kapcsán fontos kérdésnek tekinthető tehát, hogy a jelzett reális keretek között vajon felmerül-e (és ha igen, akkor milyen mértékben) az új „alkotmányozó atyák” előtt a parlamentáris kormányzati rendszer esetleges módosítása, ami kétségtelenül az államfői hatalom újragondolását is

jelentené? Változik-e majd közjogi értelemben is a köztársasági elnök jogállása, jogosítványainak jellege, mértéke? Erősödik-e az államfő pozíciója, és ez a folyamat megközelíti-e esetleg magának a kormányzati rendszernek félelnökivé/félparlamentárisává válását? A kormányzati felső vezetés – mint említettük – határozottan amellett foglalt állást, hogy nem kívánnak és terveznek semmifajta félelnöki jellegű változást, jól felfogott politikai érdekük is ezt diktálja, így a kérdés ezen része egyértelműnek tűnik. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség számos komoly változtatásra a jelenlegi rendszer megtartása mellett.

Amennyiben a parlamentáris kormányzati rendszerben gondolkodunk tovább, akkor az (ideiglenes) alkotmányunk például az államfő és miniszterelnök közjogi kapcsolata tekintetében (is) fontos változtatásra szorul, s szükség van az alkotmányos szabályozást a (továbbra is) preferált parlamentáris rendszerekre jellemző szokásokhoz igazítani. Történetesen például módosítani kellene azt a meddő gyakorlatot, mely szerint Magyarországon számos tisztségre az államfőnek kell tekintélyét kockáztatva alkalmas személyt találnia, jelölnie, vagy javasolnia (például miniszterelnököt is), és nem neki tesznek javaslatot, illetve ajánlanak jelöltet, mint ahogyan az egy parlamentáris államfő esetében elvárható (lásd: Szentpéteri).

Az alkotmányozási folyamat kifutásának konkrétumait egyelőre nem tudhatjuk, annyi viszont bizonyosnak tűnik, hogy a megalkotandó új alkotmány a parlamentáris kormányzati rendszerünk tökéletesítését fogja célul kitűzni. Ebben a folyamatban az államfő lehetséges szerepét illetően tehát nem a hatalmának csökkentése/növelése dimenzióban kell gondolkodnunk, hanem sokkal inkább a pozíció még hiányzó parlamentáris hagyományainak, szokásainak meghonosítására, illetve jogosítványainak ésszerűsítésére kell számítanunk.