

Herédi Máté – Török Zoltán – Dobos Arnold

Államfői szerepek Európában

Teljes szemléletmód-váltást hozhat a köztársasági elnöki szerepkört illetően Schmitt Pál államfővé választása. Az augusztus 6-ával hivatalba lépő új elnök ugyanis,– mint már több ízben kifejtette – elődjénél egy sokkal visszafogottabb, szimbolikusabb szerep betöltésére törekszik majd. A „se nem gát, se nem ellensúly” típusú reprezentatív elnöki politika-felfogás Európa több államában, és az elmúlt 20 év magyar politikatörténetében egyaránt fellelhető.

Az elemzésünk hipotézise az, hogy olyan országokban, melyekben a köztársasági elnök széles jog- és feladatkörrel rendelkezik, azokban valószínűsíthető, hogy az államfő egy, a pártjában, domináns számító pártpolitikus lesz. Ebből következik, hogy ahol inkább ceremoniális tisztségnek számít csak az államfői szerep, azokban az országokban jóval nagyobb az esélye egy párton kívüli, független, avagy nem annyira dominánsnak számító személynek. Fontosnak érezzük azonban, hogy kitérjünk arra is, hogy az elnökök közvetlen vagy közvetett választása miképpen befolyásolja a végül megválasztott személy kilétét, és egyáltalán a jelöltté válást.

A köztársasági elnöki szerepekre azonban nemcsak a politikai háttér, hanem számos más tényező is hatással lehet. Legfőbbképp a jogkörök, az elnök jogállása a meghatározó, de a pártpolitikai múlt, a szakmai előképzettség vagy a megválasztást megelőző alkuk szintén rányomhatják bélyegüket egy-egy államfő viselkedésére. E szempontokat figyelembe véve, és más európai országokkal párhuzamokat keresve kívánjuk bemutatni, hogy miért is kerülhetett Schmitt Pál előtérbe a magát korábban szuverén politikai szereplővé emelő Sólyom László ellenében.

Az említett okokból kifolyólag a következő hat ország államfőivel kívánunk konkrétan foglalkozni elemzésünkben: a hazánkkal hasonló történelmi tradíciókkal rendelkező Lengyelországgal és Szlovákiával, a jelenkori magyar alkotmány alapját adó német és osztrák szabályozással, valamint a parlamentáris demokráciák két nyugati európai mintaországával, Olaszországgal és Portugáliával.

Az államfői jogkörről

A parlamentáris demokráciák államfői hagyományosan szimbolikus, ceremoniális szereplőknek tekinthetők a legtöbb országban. Jogköreik nem ruházzák fel őket tényleges politikai döntések meghozatalára. Általában a „holt időkben” játszanak központi szerepet, ők hívják össze a parlament alakuló ülését, sok országban a kormányfőt is ők kérik fel a kormány megalakítására.

A magyar helyzet tökéletesen beleillik ebbe a csoportosításba, habár a rendszerváltás idején több olyan elemmel is erősítették az intézményt, amely a prezidenciális rendszerek sajátja, ezáltal ad némi valódi ellensúlyozó szerepet az államelnök kezébe. Ilyen jogkör a törvénykezdeményezési jog, vagy a – Sólyom László politikai aktivizmusának alapját biztosító - politikai- és alkotmányossági vétó.

A köztársasági elnökök mozgásterét más országokban is gyakran a vétójoggal szélesítik. Lengyelországban a politikai vétó kifejezetten erősnek tekinthető, mivel a törvény újbóli elfogadását már 3/5-ös többséghez köti, míg hazánkban vagy éppen Szlovákiában a korábbi egyszerű többség is elegendő. Alkotmányossági vétóval a német Szövetségi Elnök, a lengyel és a szlovák államfő is rendelkezik, míg az osztrák és az olasz elnökök semmilyen vétójoga sincs.

A reprezentatív államfők kiemelt szerepet játszanak a külkapcsolatokban és a diplomáciában, ők ratifikálják a nemzetközi szerződéseket, követeket bíznak meg,

esetleg hívnak vissza és képviselik országukat a külpolitikában. Igaz ezek nagyrészt a nemzeti alkotmányok általában miniszteri ellenjegyzéshez kötik.

Fontos fokmérője a politikai szereplők hatalmi súlyának megállapításakor, hogy a jogalkotásban milyen szerepet töltenek be, illetve, hogy döntéseik milyen kötelező erővel bírnak. A parlamentáris demokráciák elnökei meglehetősen gyengének tekinthetők e szempontból. A magyar államfő ugyan rendelkezik törvénykezdeményezési joggal, de a Göncz Árpád által beterjesztett 3 törvényen kívül egyik elnök sem élt ezen jogkörével, alkalmazkodva ezzel ceremoniális szerepéhez. A lengyel és az olasz államfő rendeletalkotási és utasítási joggal bír, de ezeket csak miniszteri szentesítéssel gyakorolhatja.

A parlament feloszlatásának joga az egyik legfőbb fegyvere lehetne az elnöknek a törvényhozással szemben, de általában csak speciális esetekben élhetnek ezzel a hatáskörrel. Magyarországon például két esetben: ha 12 hónapon belül négyszer bukik a kormány illetve, ha az országgyűlés 40 nap alatt képtelen kormányfőt választani.

A jogkörök alapján a bemutatott országok többségében az államfői pozíció inkább tekinthető szimbolikusnak, semmint az effektív politikai hatalomgyakorlás eszközének, még akkor is, ha az elemzett országok elnökei között hatalmukat tekintve fedezhető fel különbség. Így a lengyel és a magyar a többihez képest erősebbnek, míg az osztrák kifejezetten gyengének tekinthető. A pozíció biztosította hatáskör ugyanakkor meghatározó a rekrutáció szempontjából is. Hiszen egy félpreszidenciális rendszerben, ahol az államfő széles jogkörét gyakorolva erős hatalmi ellensúly lehet, a pártelnökök a pozíciókat igyekeznek vagy saját maguk birtokolni, vagy pártjuk valamely erős emberének juttatni azt. Ugyanakkor ahol az államfői hatalom kisebb, ott nagyobb eséllyel juthatnak szerephez a pártok másod- vagy harmadrangú politikusai, illetve olyan személyek, akik a pártok szellemi holdudvarához tartoznak, vagy épp függetlennek tekinthetők.

Ausztria

A jogkörök alapján leggyengébb Ausztriában a tétel igazolódni látszik. Sem az 1986 és 1992 között a pozíciót betöltő Kurt Waldheim, sem pedig az őt követő, és 2004-ig regnáló Thomas Klestil nem voltak a jelölő pártok befolyásos tagjai, hírnevüket sokkal inkább az ENSZ keretein belül végzett tevékenységüknek köszönhetik. Velük ellentétben az őket követő Heinz Fischer rendelkezik komolyabb politikai múlttal, ám az ezt jelképező frakcióvezetői pozíciót 1983-1987 között töltötte be, később pedig csupán az ugyancsak inkább szimbolikus alsóházi házelnöki pozíciót töltötte be.

Németország

Ausztriával szemben Németországban az elmúlt két évtizedben megválasztott szövetségi elnökök közül mindhárom rendelkezett pártbeli múlttal. A tisztséget 1994-1999 között viselő Roman Herzog ugyan nem viselt jelentősebb tisztséget a Kereszténydemokrata Unión belül, ám utódja, a szociáldemokrata Johannes Rau (1999-2004) pártja elnöki pozícióját töltötte be megválasztását megelőzően, ugyanakkor ezekről megválasztását megelőző egy évben lemondott. A szövetségi elnöki pozícióban őt követő Horst Köhler (2004-2010) ugyanakkor inkább tekinthető pártja másodrangú politikusának, és inkább szimbolikus személyként került megválasztásra.

Szlovákia

Szlovákiában a szintén gyengébb jogkörökkel rendelkező elnöki tisztséget a rendszerváltást és az ország függetlenedését követően a folyamatokban jelentős

szerepet játszó Michal Kováč töltötte be 1998-ig. Az őt követő Rudolf Schuster a maga által alapított párt elnökeként, az 1998-tól regnáló kormánykoalíció támogatásának köszönhetően került 1999-ben megválasztásra, egyfajta koalíciós megállapodás következtében. Utódja, a posztot 2004 óta betöltő Ivan Gasparovic ugyanakkor függetlenként került megválasztásra, bár korábbi párttagsággal ő is rendelkezett, és a legnagyobb ellenzéki párt (Irány – Szociáldemokrácia SMER) támogatásával válhatott elnökké.

Olaszország

Olaszországban az 1990 óta megválasztott három köztársasági elnök közül csupán kettő viselt párttagságot, ám közülük sem Oscar Luigi Scalfaro, sem pedig Giorgio Napolitano nem tekinthető pártja kiemelkedő politikusának. A posztot 1999-2006 között betöltő Carlo Azeglio Ciampi ugyanakkor függetlenként, bármilyen párttagság nélkül került megválasztásra.

Portugália

Az olaszhoz képest némileg több jogkörrel rendelkező portugál elnöki pozíciót betöltők pártmúltja vegyesebb képet mutat. Az 1986-ban megválasztott, és a tisztséget 1996-ig betöltő Mario Soares a Szocialista Párt (PS) színében korábban miniszterelnöki pozíciót töltött be, hasonlóan a 2006 óta elnök Anibal Cavaco Silvához, aki a Szociáldemokrata Párt (PSD) támogatásával állt az ország élén. Velük ellentétben az 1998 és 2006 között elnök Jorge Sampaio „csupán” pártja frakcióvezetői és Lisszabon polgármesteri tisztségét töltötte be.

Lengyelország:

A lengyel minta jelentősen elüt az eddigiektől. Nem csak amiatt, hogy az elnök szélesebb hatáskörrel rendelkezik, de azért is, mert a pozíciót betöltők mind vezető politikusok voltak. Lech Walesa a rendszerváltás hőseként került megválasztásra, míg utódai, Aleksander Kwasniewski a Demokratikus Baloldali Szövetség, illetve Lech Kaczynski a Jog és Igazságosság Pártja vezetőjeként vált az ország elnökévé. Az újonnan megválasztott Bronislaw Komorowski személye ugyanakkor megtöri a sorozatot, hiszen nem tartozik a Polgári Platform (PO) vezető politikusai közé.

A vizsgált országok utóbbi 20 évének gyakorlata nagyjából igazolja az előzetesen felállított tételt, amely szerint minél erősebb hatalommal rendelkezik az államfő egy országban, annál nagyobb eséllyel tölti be a pozíciót vezető pártpolitikus. Nem szabad ugyanakkor eltekinteni a megválasztás formájától és az azt övező esetleges politikai alkuktól, amelyek egy a többihez képest erősebb elnökű rendszerben is képesek egy gyengébb pártpolitikai háttérrel rendelkező jelöltet hatalomra juttatni (erre mind Portugáliában, mind pedig Lengyelországban akad példa).

Magyarország

A felsorolt országokhoz viszonyítva Magyarország közepesen-erős elnöki hatalommal rendelkezik. Az államfői tisztséget betöltők azonban ellentétes mintát mutatnak. Már 1990-ben egy köztisztviselőnek örvendő, ám nem jelentős pártpolitikus került megválasztásra, és ez a minta folytatódik Mádl Ferenc és Sólyom László esetében is, akik szintén nem tekinthetők az őket támogató pártokon belül befolyásos politikusnak, sőt, utóbbi csupán a rendszerváltás idején vállalt politikai szerepet. Schmitt Pál megválasztásával sem következik be jelentős változás e téren, hiszen a házelnöki és a korábbi Fidesz alelnöki pozíció ellenére sem tekinthető a párton belüli domináns politikusnak.

A magyar elnöki rendszer leginkább az olaszhoz és a némethez hasonlítható a köztársasági elnök intézményét tekintve. Egy közepesen erős jogkörrel rendelkező államfői tisztséghez a törvényhozás általi megválasztást ír elő, ami szinte predesztinálja a pozíció betöltőinek szerepét és személyét. Mint a felhozott példákból kitűnik, egy középerős, ám közvetlenül választott elnöki státusz esetében a pártok vezető, vagy közismert első vonalbeli politikusaikkal vesznek részt a választási kampányaikban (erre kiváló példa a lengyel és a portugál elnökválasztás). Ellenben ahol a viszonylag erős jogkörhöz közvetve választott elnök társul, ott alacsonyabb státuszú pártpolitikusok, vagy egy párt szellemi holdudvarába tartozó, elismert függetlenek kerülhetnek megválasztásra, akiknek kiválasztását tekintve a mindenkori parlamenti többség gyakorolhat kontrollt. Ráadásul az olasz és német szisztéma a két kamara egyetértését írja elő a sikeres választáshoz, ami korlátozza a pártfunkciókat viselők megválaszthatóságát. Ellenben a magyar esetben elegendő az egyszerű többség az elnökválasztás harmadik fordulójában, ami lehetővé teszi a tisztán pártérdekek érvényesülését is. Mindezek alapján a Fidesz vezető politikai köréhez nem tartozó Schmitt Pál megválasztása logikus lépésnek tűnik a párt részéről.

Az elnökök politikai múltjának a megválasztás módjától és az elnöki jogköröktől függően különböző szerepe lehet. Ehhez képest elhanyagolandó az államfők eredeti foglalkozása. Hasonlóan a képviselői összetételhez, az elnökök szakmai összetétele is viszonylagos homogenitást mutat. A 21 vizsgált államfőből 16 jogász vagy közigazdász végzettségű. Nem mutatható ki összefüggés az alapján sem, hogy az adott államférfi ellenzéki vagy kormánypárti támogatottsággal került-e megválasztásra, hiszen Roman Herzog, Oscar Scalfaro vagy épp Aleksander Kwasniewski egyaránt jogász vagy közigazdász végzettséggel bírt. Ugyanakkor az ilyen irányú képesítés nem számított előfeltételként akkor, amikor ellenzéki politikus szerezte meg az államfői tisztséget, amit jól mutat a tanár végzettségű Mario Soares vagy épp Göncz Árpád példája. A vizsgált országok gyakorlata tehát nem determinálja sem azt, hogy ellenzéki pozícióból ügyvéd vagy közigazdász kerüljön a

hatalmi ellensúly pozíciójába, ugyanakkor nem feltétlenül jelenti azt sem, hogy a kormánypártok oldaláról egy ilyen végzettséget nélkülöző személy válik elnökké. Ezek alapján kijelenthető, hogy az elnökválasztás tekintetében a végzettség másodlagos szempontnak tekinthető, ami azt is jelenti, hogy Schmitt Pál alkalmatlansága a jogász-közgazdász végzettség hiányával nem támasztható alá. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az említett diplomával rendelkezők erőteljesen felülreprezentáltak. Mindez azonban mellékesnek tekinthető abból a szempontból, hogy az elnöki tisztség megszerzésében nagyobb szerep jut a pártpolitikai háttérnek, és közvetve az alkotmányokban deklarált elnöki jogköröknek.

Ország	Időszak	Elnök	Támogatottság	Pártbeli múlt, karrier	Végzettség/Háttér
Ausztria	1986-1992	Kurt Waldheim	ellenzéki, Osztrák Néppárt (ÖVP)	nem	ügyvéd, diplomata
	1992-2004	Thomas Klestil	ellenzéki, Osztrák Néppárt (ÖVP)	nem	közigazgász
	2004-jelenleg is	Heinz Fischer	ellenzéki, Szociáldemokrata Párt (SPÖ)	igen	jogász, politikatudós
Portugália	1986-1996	Mario Soares	ellenzéki, Szocialista Párt (PS)	igen	tanár
	1996-2006	Jorge Sampaio	kormánypárti, Szocialista Párt (PS)	igen	jogász, ügyvéd
	2006-jelenleg is	Anibal Cavaco Silva	ellenzéki, Szocialista Párt (PS)	igen	közigazgász
Lengyelország	1990-1995	Lech Walesa	ellenzéki, Szolidaritás	-	elektrotechnikus
	1995-2005	Aleksander Kwasniewski	kormánypárti, ellenzéki, Demokratikus Baloldali Szövetség	igen	nincs diploma
	2005-2010	Lech Kaczynski	kormánypárti, Jog és Igazságosság	igen	jogász
Németország	1994-1999	Roman Herzog	kormánypárti, Kereszténydemokrata Unió (CDU-CSU)	igen	jogász, politikatudós
	1999-2004	Johannes Rau	kormánypárti, Szociáldemokrata Párt (SPD)	igen	újságíró
	2004-2010	Horst Köhler	ellenzéki, kormánypárti, Kereszténydemokrata Unió (CDU-CSU)	igen	közigazgász, politikatudós
Olaszország	1992-1999	Oscar Luigi Scalfaro	kormánypárti, Keresztény Demokrácia (DC)	igen	ügyvéd, bíró
	1999-2006	Carlo Azeglio Ciampi	független	nem	jogász, irodalmár
	2006-jelenleg is	Giorgio Napolitano	ellenzéki, Baloldali Demokraták (DS)	igen	jogász
Szlovákia	1993-1998	Michal Kováč	kormánypárti, Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS)	igen	közigazgász
	1999-2004	Rudolf Schuster	független, kormánykoalíció	nem	építészmérnök
	2004- jelenleg is	Ivan Gasparovic	ellenzéki, kormánypárti, Smer + Nemzeti Koalíció	igen	ügyész, jogtudós