

Dr. Csink Lóránt

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉG KÖZÉP-EURÓPÁBAN.

A LENGYEL, A CSEH ÉS A SZLOVÁK ÚT

A hatalmi ágak elválasztásának és egymással való viszonyának kérdése Közép-Európában élesebben merült fel, mint a nyugatabbra fekvő államokban. Az államszocializmus éveiben – az 1936-os bucharini alkotmány mintájára – a hatalmi ágak elválasztása a klasszikus montesquieu-i értelemben nem valósulhatott meg; a hatalom egységének jegyében csak munkamegosztás volt az állami életben vezető szerepet betöltő szervek és személyek között. Amellett pedig, hogy a munkamegosztás tételes jogilag sem jelentett hatáskör-elválasztást, a gyakorlatban még inkább összefonódtak az egyes funkciók, birtokosaik szoros kooperációja következtében.

Ennek hatására az államszocializmus bukását követően, a nyolcvanas évek végén a közép-európai államok az útkeresés feladatával álltak szemben, és a demokratizmus kiépítése során választ kellett adniuk az államszervezet új modelljének kérdésére, ezen belül is elsődlegesen a köztársasági elnök, a kormány (minisztertanács) és a parlament egymással való viszonyára. Az emberi jogok és alapvető szabadságok biztosítása mellett tehát a kormányforma meghatározása kulcsfontosságú pontja lett a rendszerváltásnak, amelynek kialakítására mind a jogelméleti, mind a politikai szempontok lényeges hatást gyakoroltak.

Jelen vizsgálatunk során három volt szocialista állam, Lengyelország, Csehország és Szlovákia

fejlődését tekintjük végig a köztársasági elnöki tisztség kialakulása és későbbi fejlődése szempontjából, keresve az okokat a lengyel és a cseh-szlovák út közötti eltérésekre. Ezt követően pedig a lengyel, a cseh és a szlovák köztársasági elnökök hatásköreit tekintjük át, összehasonlító jelleggel.

A választás önkényesnek tűnik, tekintettel arra, hogy a közép-kelet európai államok jelentős szórást mutatnak a kormányforma tekintetében. A hatalommegosztás, illetve a hatalmi súlypontok tekintetében lényeges különbség van például a balti államok, vagy épp Románia vagy Magyarország kormányformái között; választásunk azért esett mégis az előbbi államokra, mert jól tükrözik a (fél)prezidenciális, illetve parlamentáris jegyeket, valamint azokat az okokat, amelyek kialakulásukhoz elvezettek.

A kormányforma kérdése

A kormányforma szorosan összefügg a hatalmi ágak elválasztásával. A kormányforma a legáltalánosabb meghatározás szerint a hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek – törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás – struktúráját, működési mechanizmusát, illetve azok egymással való viszonyát jelöli.¹ E meghatározás mentén meg szokás különböztetni prezidenciális, félpreszidenciális, továbbá parlamentáris kormányformákat.² Mindegyik kormányforma esetében meghatározó

1 SÁRI János: *Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 259. p.

2 A fenti meghatározás alapján megkülönböztethetünk még alkotmányos monarchiát és kollegiális kormányformákat is, mivel azonban jelen tanulmány a köztársasági elnök végrehajtó hatalombeli szerepét kívánja tárgyalni, vizsgálatunk ezekre a kormányformákra nem terjed ki.

a köztársasági elnök szerepvállalása; prezidenciális kormányforma esetében az államfő a végrehajtó hatalom kizárólagos birtokosa, félprezidenciális kormányforma esetében ugyan osztozik a végrehajtó hatalmon a kormánnyal, de az érdemi hatáskörök a köztársasági elnökönél vannak, vagy legalábbis „méltó vetélytársa” a kormánynak. Ezekkel szemben a parlamentáris államokban a köztársasági elnök vagy csak formálisan, vagy formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak, az érdemi döntési jogosítványokat az Alkotmány a kormányhoz delegálja. Ez azonban nem feltétlenül zárja ki azt, hogy a köztársasági elnöknek érdemi befolyása legyen az állam életére, akár parlamentáris kormányforma esetében is.

Más szerzők a prezidenciális-parlamentáris tipizálást vagy elvetik, vagy újabb, részletesebb kategóriákat hoznak létre. Ennek alátámasztására szolgálhat az a tapasztalat, hogy egyre több az egyedi, köztes megoldás az állami berendezkedésre és a hatalmi viszonyok tipizálására, amelyek bizonyos szempontokból prezidenciális, más szempontból parlamentáris jegyeket mutatnak. Továbbá a végrehajtó hatalom-parlament, illetve a köztársasági elnök-kormány viszonyrendszerek tekintetében az egyes parlamentáris államokon belül is lényeges különbségek mutatkoznak.

A fentiekre is tekintettel Shugart – a végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokat alapul véve – öt kormányformát különböztet meg:

- tisztán elnöki
- miniszterelnöki-elnöki
- elnöki-parlamentáris
- parlamentáris elnökkel
- tisztán parlamentáris.³

Shugart rendszerében tisztán elnöki kormányformájú az az állam, amelyben az államfő a kormány feje is egyben, ő nevezi ki minisztereit. Ebben a rendszerben az elnök nem tartozik politikai felelősséggel a parlamentnek, nincs helye bizalmatlansági indítványnak vele szemben. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben – mint azt a neve is mutatja – a végrehajtó hatalom megoszlik a (miniszterelnök vezette) kormány és a köztársasági elnök között. E két kategória gyakorlatilag megfeleltethető a prezidenciális, illetve félprezi-

denciális kormányformáknak. Érdekes azonban az elnöki-parlamentáris kormányforma meghatározása. Shugart azokat az államokat sorolja ebbe a kategóriába, amelyekben (szemben a tisztán elnöki rendszerrel) a parlament és (szemben a miniszterelnöki-elnöki rendszerrel) a köztársasági elnök is jogosult feloszlatni a kormányt, vagy annak egyes tagjait. Ez a látszólag apró eltérés jelentősen befolyásolja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatát, így ugyanis nincs egységes intézményes hatalom a kormány felett, mert az elmozdításra mind az államfő, mind a parlament jogosult.

Az utolsó két kategória pedig parlamentárisnak tekinthető, a különbség abban mutatkozik, hogy a „parlamentáris elnökkel” kormányforma esetében a köztársasági elnököt a nép választja közvetlenül, míg a tisztán elnöki rendszerben az államfő vagy monarcha, vagy olyan köztársasági elnök, akit a parlament, vagy valamilyen más választói testület választ meg.

Shugart rendszerének érdekessége, hogy a kormányforma-típusok meghatározása során egyszerre veszi figyelembe a végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokat, illetve a végrehajtó hatalom és a parlament kapcsolatát.

Egyetértünk ugyanis Kilényi professzor úrral, aki szerint egyáltalán nem tekinthető axiomatikusnak, hogy a végrehajtó hatalommal szemben erős elnök a törvényhozó hatalommal szemben is erős jogosítványokkal bír.⁴ Jó példa erre a magyar alkotmányos berendezkedés, amelyben a köztársasági elnök végrehajtási jellegű aktusai nem tekinthetőek erősnek, érdemi határozatai többségének érvényességéhez miniszteri ellenjegyzés szükséges, és az Alkotmánybíróság döntése⁵ értelmében formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Ezzel szemben a magyar köztársasági elnök parlamenttel összefüggő jogkörei nemzetközi összehasonlításban is erősek, különös tekintettel a relatív vétójogra, a törvénykezdeményezés jogára és – meghatározott körülmények fennforgása esetén – a parlament feloszlatásának lehetőségére. Shugart meglátása azonban, miszerint a kormányforma tipizálása során figyelembe kell venni a köztársasági elnök parlamenttel kapcsolatos jogköreit, nem általá-

3 SHUGART, Matthew: *Of Presidents and Parliaments*. East European Constitutional Review, 1993 Winter 30. p.

4 KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében*. Magyar Közigazgatás 1994/10-11. 577.p.

5 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

nosan elfogadott. Más vélemények szerint nem tekinthető prezidenciálisnak a parlamenttel szemben erős, de a végrehajtó hatalomban gyenge hatáskörökkel rendelkező köztársasági elnök. Így nem minősül prezidenciális elemnek a parlament felosztatásának joga, ilyenkor ugyanis az államfő nem a végrehajtó hatalom jogosítványait veszi át.⁶ Ebből a tételből arra következtetünk, hogy az adott állam csak akkor tekinthető (fél) prezidenciálisnak, ha a köztársasági elnök a végrehajtó hatalomban játszik döntő szerepet. Ha a köztársasági elnöki intézmény semleges, független a klasszikus hatalmi ágaktól, az állam akkor sem prezidenciális, ha az elnöknek egyébként erős jogosítványai vannak. A prezidenciális-parlamentáris választóvonalnál tehát csupán az egyik szempont, hogy milyen széles a hatáskör; a másik szempont az, hogy ezt az elnök a végrehajtó hatalom tagjaként, vagy pedig semleges hatalmi ágaként gyakorolja.

A kettős legitimitáció

Nem egyértelmű továbbá az a kérdés sem, hogy van-e összefüggés a kormányforma és a köztársasági elnök megválasztásának módja között, azaz igaz-e az a tétel, hogy a közvetlenül megválasztott köztársasági elnök szükségszerűen szélesebb hatáskörökkel is rendelkezik-e. Több szerző a prezidenciális rendszer jellemzőjének tekinti, ha az államfőt a nép közvetlenül választja, és a parlamentarizmusénak, ha a köztársasági elnök a törvényhozó hatalom választása útján nyeri el hivatalát.⁷ Ezzel az állásponttal ért egyet Wiener György is, aki a közvetett elnökválasztást a parlamentarizmus „tisztá” modelljének tekinti⁸, és – mint arra a fentiekben utaltunk – Shugart is megkülönböztetést tett a parlamentarizmus azon formái között, amikor az elnököt közvetlenül, illetve amikor a parlament által választják. Hasonló álláspontot fogalmaz meg Kukorelli István is, aki szerint a közvetlenül választott elnöki pozíció elvezethet az elnöki, félelnöki rendszerhez.⁹

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kilényi Géza, akinek meglátása szerint nincs összefüggés a választás módja és az elnöki szék súlya között.¹⁰ Ezt látszik megerősíteni az a tény, hogy a közvetlen választást alkalmazó államok (az Európai Unió tagállami közül ez idő szerint: Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) államfői nem egységes súlyúak államuk alkotmányos berendezkedésében; az előbbi felsorolásban mind prezidenciális jellegű, mind parlamentáris államok megtalálhatóak. Általános igazsággént csak az állapítható meg, hogy a klasszikusan erős elnökkel bíró államokban (pl. Franciaország) a köztársasági elnököt a nép közvetlenül választja, míg a tradicionálisan parlamentáris államok (pl. Németország) elnökei a parlamenttől vagy valamilyen választói testülettől kapják megbízatásukat.¹¹

Amennyiben azonban a választás módja és a kormányforma közötti kapcsolatot nem csupán az alkotmányos hatáskörök mentén, hanem tágabb, politológiai összefüggésében is vizsgáljuk, nem kerülhetjük meg a kettős legitimitáció intézményének vizsgálatát.

A (Shugart meghatározása szerinti) tisztán parlamentáris államban a népszuverenitásból eredő legitimitás csak a parlamentet illetheti meg, mert ez az egyetlen olyan központi szerv, amelyet a választópolgárok közvetlenül választanak meg. Ezekben az államokban a köztársasági elnök és a kormány végső soron a parlamenttől nyeri el megbízatását, így a parlament „előnyben van” velük szemben a legitimitás kérdésében.

Azokban az államokban viszont, ahol a köztársasági elnököt a nép közvetlenül választja, nincs a parlamentnek „többletlegitimációja” az államfővel szemben, és ez patthelyzet kialakulásához vezethet a két intézmény között.¹² Különös jelentőségűvé válhat a probléma abban az esetben, ha a köztársasági elnök más politikai irányvonalat képvisel, mint a parlamenti többség. Ilyenkor ugyanis nem lehet prioritást felállítani a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hata-

6 SZENTPÉTERI NAGY Richárd: *Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt*. Társadalmi Szemle 1994/4. 91-92. pp.

7 KOPECKY, Petr – MEER KROK PASZKOWSKA, Ania van den – MUYZENBERG, Marc van den: *Hatalom és stabilitás, az elnöki intézmény négy közép-európai országban*. Társadalmi Szemle, 1995/7. 77. p.

8 WIENER György: *Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében*. Jogtudományi Közlöny, 1995/6. 256. p.

9 KUKORELLI István: *Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre?* Politikatudományi Szemle, 1992/2. 161. p.

10 Kilényi, i.m. 580. p.

11 CSINK Lóránt: *Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4)*. Publ. Doct. Jur., Szeged, 2005. 50. p.

12 Kopecky – Meer Krok Paszkowska – Muzzenberg, i. m. 77. p.

lom között, mivel egyaránt a néptől nyerik legitimációjukat.¹³ A köztársasági elnök és a parlament közötti „legitimációs verseny” azonban nem feltétlenül jelent erősebb jogosítványokat a közvetlenül választott köztársasági elnök számára; a különbség inkább az elnöki jogállásra van kihatással, semmint a hatáskörökre.

Megjegyzendő azonban, hogy pusztán az a tény, hogy valamely tisztség betöltőjét a parlament választja meg, alkotmányjogilag nem keletkeztet hierarchikus kapcsolatot a két intézmény között, sőt, még azt sem feltétlenül jelenti, hogy a parlament ellenőrizhetné a megválasztott személy működését. Erre tekintettel a parlament és a végrehajtó hatalom kapcsolatának a következő négy szintjét különböztethetjük meg:

1. kettős legitimáció
2. a végrehajtó hatalom független, a parlament ellenőrzési jogot nem gyakorol
3. a végrehajtó hatalom független, de a parlamentnek van ellenőrzési joga
4. a végrehajtó hatalom a parlament által leváltható.

Az 1. kategóriába tartoznak a prezidenciális, félprezidenciális köztársasági elnökök, továbbá a parlamentáris államok államfői közül azok, akiket a nép közvetlenül választ meg. A 2. csoportba azok a köztársasági elnökök tartoznak, akiket a parlament választ meg, de ezek az elnökök is – kevés kivételtől eltekintve – nem tartoznak számon adni tevékenységükről a törvényhozó testületnek.¹⁴ A 3. csoport esetében a végrehajtó hatalmat gyakorló testületet a parlament választja, annak működését ellenőrizheti (vagy legalábbis felügyelheti), de a mandátum visszavonásának joga a parlamentet nem illeti meg. Ebbe a kategóriába tartozók közül a legközismertebb példa a svájci Szövetségi Tanács, amely megbízatását a Szövetségi Gyűléstől nyeri, a Szövetségi Gyűlés jogosult ellenőrizni tevékenységét, de bizalmatlansági indítvány nem

indítható ellene (169. §).¹⁵ Szintén ebbe a körbe volt sorolható a magyar köztársasági elnök 1989. október 23. és 1990. június 24. között, ugyanis ezen idő alatt az országgyűlési képviselők jogosultak voltak kérdést intézni az elnökhöz, amelyre köteles volt választ adni. Igaz ugyan, hogy a kérdés a felügyelet gyakorlásának legenyhébb formája, de mégis az ellenőrzés egyik eszköze lehet. Végül a 4. csoportba tartoznak tipikusan a parlamentáris államok kormányai, amelyeket a parlament bizalmatlansági indítvány formájában végső soron elmozdíthat. Megjegyzendő azonban, hogy az elmozdítás ténye sem keletkeztet hierarchikus kapcsolatot a két intézmény között.

A 4. csoportba tartozó modellek felelnek meg leginkább a parlamentarizmus eszméjének, egyetértünk Linz professzor úrral, aki szerint a „parlamentáris rendszer a szó szigorú értelmében az, amelynek egyetlen demokratikus legitim intézménye a parlament; a kormányzati hatalom teljes egészében a parlament bizalmától függ”.¹⁶

Bár vizsgálatunk a monarchiákra nem terjed ki, érdemes megvizsgálni, hogy a monarchák elhelyezhetőek-e az előbbi négy kategória valamelyikébe. A 3. és 4. csoport ilyen szempontból nem jöhet szóba; az uralkodókat a parlament nem válthatja le, és nem is ellenőrizheti.¹⁷ A 2. csoporttól való legjelentősebb eltérés, hogy az uralkodót nem a parlament választja meg meghatározott időre, hanem örökléssel nyeri el hivatalát – a nemzet társadalmi hagyományainak, alkotmányos szokásainak megfelelően – Isten kegyelméből, vagy a nemzet akaratából. Mind a két fajta legitimáció eltér a parlamentétől; amíg a parlamentet a népszuverenitást alapul véve a választópolgárok választják meg közvetlenül, addig az uralkodó esetében a nép választása kizárt, vagy legalábbis a rousseau-i társadalmi szerződést alapul véve lényegesen áttételesebb. Mindamelletts kétségtelennek tartjuk, hogy az

13 PACZOLAY Péter: *Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia – választhat-e Közép-Európa?* Politikatudományi Szemle, 1992/2. 169. p.

14 Ugyan több államban a köztársasági elnök jogi felelősségre vonását a parlament kezdeményezheti, önmagában ezt a tény nem tartjuk az ellenőrzés egy formájának, mert a jogi felelősségre vonást és annak végső szankcióját a megfosztást általában más szerv gyakorolja. Azokat az államokat azonban, ahol a megfosztást a parlament jogosult kimondani (pl. Litvánia, Írország, Portugália), a 3. csoportba soroljuk.

15 A továbbiakban minden esetben, amikor zárójelben közöljük a paragrafusszámot, az adott állam alkotmányának vonatkozó rendelkezésére utalunk.

16 LINZ, Juan J.: *Az elnöki rendszer veszélyei.* Politikatudományi Szemle, 1992/1. 143. p.

17 Nem tekinthető az uralkodó „leváltásának” az sem, ha a parlament megállapítja az uralkodó alkalmatlanságát a trónra. Ilyen esetekben ugyanis a parlament határozata deklaratív jellegű, nem a határozat szünteti meg az uralkodást, hanem az alkalmatlanság ténye.

uralkodó közvetlen legitimációval rendelkezik, ezért hajlunk arra, hogy az 1. csoportba tartozóknak tekintsük.

A hatalmi súlypontok kialakulása

Az 1950-es évektől a rendszerváltásig Közép-Európa szocialista államaira meglehetősen sematizmus volt jellemző. „Európa «népi demokráciái» – a szovjet érdekeltségi övezethez tartozván – olyan alaptörvényeket fogadtak el, amelyek gyökeresen szakítottak az alkotmányfejlődés klasszikus hagyományaival és eredményeivel; közjogi berendezkedésüket a Szovjetunió 1936. évi alkotmányának sémájára építették ki. Ez az alkotmányosság érdekeitől való elfordulással, a hatalomgyakorlás totális jellegével járt.”¹⁸

Ezek az államok megvalósították a hatalom egységének elvét. „A marxi szocialista hatalomelmélet ehhez az érdekcentrikus áramlathoz kapcsolódik, abban gyökerezik. [...] Az államhatalom egészét úgy fogja fel, mint amelyet az uralkodó osztály a saját érdekében, uralma biztosítására használ fel. Ehhez nincs szükség a hatalom megosztására, éppen ellenkezőleg: a hatalom egysége és oszthatatlansága az osztályérdekek érvényesülésének alapvető biztosítója. Egyesíteni kell tehát a hatalmakat – szól az érvelés – mégpedig a törvényhozás keretei között”.¹⁹

A sematizmus természetesen nem jelentett teljes unifikációt, az államok nemzeti jegyeik egy részét meg tudták őrizni. A vizsgált államok kapcsán alapvető különbség volt, hogy Csehszlovákia föderális állam volt, Lengyelország pedig unitárius; amíg Csehszlovákia megmaradt köztársaságnak, Lengyelországban az államforma népköztársasággá változott. Ezek a jegyek azonban az állam alapszerkezetére nem voltak kihatással.

Az 1980-as évek vége az útkeresés korát jelentette a közép-európai államok számára; a rendszerváltás kezdetekor minden volt szocialista államnak újra kellett fogalmaznia az államszervezetrel kapcsolatos álláspontját, és – immár demokratikus alapokra helyezve – meg kellett

határozni a kormányformát. Ebben a kérdésben kiemelkedő jelentőségű az államfő, a kormány és a parlament egymással való viszonyának meghatározása.

A lengyel rendszerváltás folyamata

Lengyelországban a prezidenciális kormányzásnak ellentétes hagyományai vannak. Már 1919-ben az ún. Ankiéta-csoport készített egy alkotmánytervezetet, amely szakítani kívánt az anarchikus államszervezeti tradíciókkal, és – egyesült államokbeli mintára – hatékony, prezidenciális jellegű kormányzást kívánt bevezetni. Ezzel szemben az 1921-es alkotmányra mégis inkább a törvényhozó hatalom túlsúlya jellemző. Ennek szellemisége azonban csak 1926-ig hatott, akkor ugyanis a puccs következtében ismét kiszélesítették az elnöki jogköröket. Ennek kodifikálása csak 1935-ben történt meg, amikor is rögzítették a köztársasági elnök teljeskörű és oszthatatlan elnöki hatalmát – amely magában hordozta az autoritáriánus kormányzásra való áttérés lehetőségét. A világháborút követően azonban az 1921-es alkotmány alapjaihoz tértek vissza.²⁰

Az 1980-as évek végén Lengyelországban a demokratikus átmenet tárgyalások útján ment végbe. Ennek köszönhetően a lengyel rendszerváltás két, jól elkülöníthető szakaszra osztható.²¹ A Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) nem kívánta „szabadjára engedni” a folyamatot, és mindent elkövetett a rendszerváltás ellenőrizhetősége érdekében. Az első fázis 1989 februárjára tehető, amikor megindultak a Kerekasztal-tárgyalások a LEMP és a Szolidaritás által vezetett ellenzék között. A tárgyalások célja egy átmeneti, ideiglenes alkotmányos keret kialakítása volt, amelyben a politikai konszenzuseresés fontosabb érdeknek bizonyult, mint az, hogy tartós alkotmányt adjanak az országnak. Ebből kifolyólag az elfogadott megoldások alig voltak egymáshoz kapcsolhatóak.²²

18 TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet Európa államaiban*. In. Kelet-Európa új alkotmányai, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997. 7. p.

19 SÁRI János: *A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv*. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 40. p.

20 Paczolay, *i. m.* 171. p.

21 Kopecky – Meer Krok Paszkowska – Muzzenberg, *i. m.* 80. p.

22 WOJTYCZEK, Krzysztof: *A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban*. In. Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és Jogtudomány*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1996. 257-258. pp.

A LEMP és a Szolidaritás közötti egyik legfőbb vitatéma a köztársasági elnök hatásköreivel függött össze. A kormány erős köztársasági elnököt akart, aki jogosult parlamenti vétót gyakorolni, felügyelni a külpolitikát, feloszlatni a parlamentet stb., abból a megfontolásból, hogy legalább részlegesen konzerválhassa az *ancien régime* megszerzett pozícióit. Ezt az ellenzék nyilvánvaló célból el kívánta kerülni. Kompromisszumos megoldásként született meg a Szenátus létrehozásának gondolata, amely ellensúlyozni volt hivatott az erős elnöki hatalmat.²³ A hatalmi viszonyok újrendeződésének eredményeként az elnöki posztra a LEMP emberét, Wojciech Jaruzelski tábornokot választották meg, de a parlamenti választásokat (legalábbis a képviselőhelyek azon részében, amelyre szabad választásokat írtak ki) a Szolidaritás fölényesen megnyerte. Az erőviszonyok felismerését követően a parlament legitimitációja megtört, és szükségessé vált az új alkotmány kidolgozása.

A kormányforma kérdésében való döntéshozatalt sürgette az is, hogy 1990 elején a LEMP feloszlott, és szeptemberben lemondott az elnöki posztról Jaruzelski is. Az új elnök megválasztásának kérdésében nem bizonyult az ellenzék egységesnek. A Szolidaritás hívei a parlament által választott elnököt részesítették előnyben, bízva abban, hogy a parlament jelöltjüket, Lech Walesát könnyen megválasztja. Ezzel szemben a varsói értelmiségiek a közvetlen elnökválasztás mellett érveltek, azt remélve, hogy a nép általi választáson jelöltjük, Tadeusz Mazowiecki sikerrel veheti fel a versenyt Walesával. A varsói értelmiség ugyan elérte a köztársasági elnök közvetlen megválasztását, ám azon a legtöbb szavazatot Walesa kapta, így 1990 decemberében ő válthatta fel Jaruzelskit az elnöki tisztségben.

Az első teljesen szabad parlamenti választásokat követően a kialakult viszonyok kodifikálására létrehozták a „Kis alkotmányt” (1991. október 17.), amelyet 1992 áprilisában népszavazás erősített meg. A Kis alkotmány alkotmányjogi érdekessége, hogy hatályban tartotta az 1952-es alkotmány egyes (politikailag semleges) rendel-

kezéseit, így a kettő együtt alkotta Lengyelország alkotmányos rendjét.²⁴

A Kis alkotmányt ugyan csak provizórikus jellegűnek szánták – nem sokkal megalkotása után hozzáláttak a végleges alkotmány-tervezet kidolgozásához – mégis fél évtizedig minősült az állam alaptörvényének. A közjogi értelemben vett rendszerváltás végül csak 1997-ben záródott le; 1997. május 25-én az új alkotmányt népszavazás erősítette meg.

A cseh és szlovák rendszerváltás folyamata

A csehszlovák rendszerváltás több tekintetben eltér a lengyeltől. Különbség, hogy a többi közép-európai államhoz képest a rendszerváltás viszonylag későn kezdődött el, csak az 1989 novemberében bekövetkezett „bársonyos forradalom” után. Amíg azonban Lengyelországban a rendszerváltás – legalábbis annak kezdeti szakaszában – tárgyalásos úton történt, addig Csehszlovákiára inkább volt jellemző a múlttal való szakítás, mint rendező elv. 1989 végén lemondott a korábbi kommunista vezetés, és ideiglenes köztársasági elnöknek Vaclav Havelt választották meg.

Ez idő szerint a kormányforma kérdése nem merült fel élesen. Csehszlovákia rövid történelmére ugyanis inkább voltak jellemzőek a prezidenciális hagyományok, ennek ellenére az 1920-as alkotmány parlamentáris demokráciát rögzített.²⁵ 1989-90-ben lényegesebb kérdésnek tűnt a föderáció kérdése. 1990 márciusában előbb kikerült a „szocialista” jelző a Csehszlovák Köztársaság elnevezéséből (ezzel egyidejűleg mindkét tagállam törölte ezt a jelzőt megnevezéséből), április végén pedig megalakult a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság.²⁶ Ezzel párhuzamosan megváltoztak a nemzeti jelképek is.

A rendszerváltás kezdetén több alkotmánytervezet is napvilágot látott. Elfogadásra azonban csak „Az alapvető jogok és szabadságok Chartája” került 1991 januárjában, amely mind a

23 Tóth, i. m. 35. p.

24 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK, Budapest, 2005. 522. p.

25 Paczolay, i. m. 173. p.

26 Több szocialista föderációra jellemző, hogy a drasztikus szétválás helyett az államkapcsolat fokozatos lazulását választják. Így volt ez a Szovjetunió esetében is, amely helyett először megalakult a Független Államok Közössége, mint sajátos konföderáció (amelynek ugyan a balti államok nem voltak tagjai), és csak ezt követően lettek teljesen önállóak az egyes köztársaságok.

mai napig a cseh alkotmány része, annak ellenére, hogy ezt még a Szlovákiával közös múlt idején fogadták el.

1993 január 1-ig, a föderáció megszűnéséig a törvényhozó hatalomnak volt kiemelkedő szerepe. A szétválás az 1992-es parlamenti választásokon dőlt el véglegesen, tekintve, hogy az önállóságot célul kitűző pártok mind a szlovák, mind a cseh testületben többséget kaptak. Jelzés értékű volt az is, hogy 1992 nyarán Havel lemondott, így a föderáció elnök nélkül működött.

Franklin felhívja a figyelmet az alkotmányozás során történt azon érdekességre, hogy a Szlovákia Nemzeti Tanácsa által 1992 szeptemberében elfogadott új alkotmány (amely deklarálta Szlovákia függetlenségét) annak ellenére hatályba lépett október 1-én, hogy a föderáció *de iure* csak 1993. január 1. napján szűnt meg. Ebben az időszakban a két, a szövetségi és a szlovák alkotmányos rendszer párhuzamosan működött, és kettős alkotmányos helyzet állt elő.²⁷ Az 1992. december 16-án elfogadott új cseh alkotmány ezzel szemben csak Csehszlovákia szétválása után, 1993. január 1-én lépett hatályba.

A szétválást követően Csehország megmaradt parlamentáris jellegű államnak. A köztársasági elnök széles hatáskörökkel nem rendelkezett ugyan, de legitimitásának erősítése érdekében bevezették, hogy a parlament mindkét kamarája válassza meg; az első két fordulóban külön a Képviselőház és külön a Szenátus, a harmadikban pedig együttes ülésen.²⁸

Csehországhoz hasonlóan Szlovákia is a parlamentáris kormányformát tekintette irányadónak. Közjogi jogosítványai és jogállása tekintetében lényeges változás csupán 1999-ben következett be, amikor is Szlovákiában a parlament általi köztársaságielnök-választás helyett a közvetlen, nép általi választást vezették be. Az „átállítás” szükségességét inkább a kialakult politikai helyzet eredményezte, mintsem a közjogi megfontolások. 1998. március 2-án ugyanis lejárt Michael Kovac köztársasági elnök megbízási ideje, de a parlament nem tudott megegyezni az

új elnök személyében. Az elnöki feladatokat a miniszterelnök és a házelnök együttesen látták el, de a kialakult rend provizórikus jellege egyértelműnek látszott. Mivel több mint egy év elteltével sem sikerült a parlamentnek elnököt választania, módosították az alkotmányt, és bevezették a köztársasági elnök választópolgárok által történő megválasztásának rendjét. Így 1999. június 15-én az első közvetlenül választott államfő, Rudolf Schuster léphetett hivatalba.²⁹

Mint az látható, az ismertett közjogi változást nem az elnöki hatalom erősítésének igénye hívta életre, ennek ellenére együtt járt a köztársasági elnöki jogkörök (mérsékelt) bővítésével. Ezek közül kiemelendő az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, továbbá a kinevezési jogkör részleges szélesítése. Még lényegesebb azonban az ellenjegyzés intézményének újraszabályozása.

A lengyel, cseh és szlovák tapasztalatok összegzése

Az előbbiekre tekintettel elmondható, hogy mindegyik államban a rendszerváltás egyik lényegi kérdése a kormányforma kialakítása volt. Amíg Lengyelország prezidenciális, addig Csehország és Szlovákia parlamentáris irányba mozdult el; annak ellenére, hogy a történeti hagyományok alapján az ellenkező megoldás is elképzelhető lett volna.

A történeti tapasztalatokra figyelemmel Shugart megállapítja, hogy az elnök ereje fordítottan arányos a pártokéval. Azokban az államokban, amelyekben a népfront vette át a hatalmat, erős elnöki rendszer alakult ki (Lengyelország, balti államok), ahol pedig a parlament alakította ki az új, demokratikus államrendet, ott a parlamentnek politikailag felelős kormány gyakorolja a végrehajtó hatalmat.³⁰ Shugarthoz hasonló megállapítást tesz Holmes is, aki feltételezi, hogy erős elnök akkor támad, ha a társadalom nem elég szervezett ahhoz, hogy választáson keresztül parlamentet hozzon létre. Megállapítja, hogy

27 FRANKLIN, David: *Divorce Proceedings Continue Between Czechs and Slovaks; Federal Bodies Lose Relevance*. East European Constitutional Review, Fall 1992, 14-15. pp.

28 A legitimitás erősítése már csak azért is szükségesnek mutatkozott, mert a cseh köztársasági elnök megválasztásához már az első fordulón sem szükséges a minősített többség. Ezt „kompenzálja” az, hogy a Szenátusnak szinte azonos szerepe van az elnökválasztásban, mint a Képviselőháznak (eltekintve attól a körülménytől, hogy ténylegesen több képviselő van, mint szenátor), így a képviselőházi többség nem feltétlenül tudja keresztülvinni akaratát.

29 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_Slovakia. 2006. 11. 28.

30 Shugart, *i. m.* 32. p.

súlyos válság esetén a társadalom „hajlamosabb” megbízni az erős köztársasági elnökben, mint egyszemélyes vezetőben (természetesen a demokratikus viszonyok tiszteletben tartása mellett), míg azokban az államokban, ahol a problémák kezelhetőbbeknek tűnnek, inkább van helye a parlamentarizmusnak.³¹ Holmes megállapítása egyértelműnek tűnik, krízishelyzet esetén „imperátorra” van szükség, aki egyszemélyben felelős a válság megoldásáért és a normális viszonyok helyreállításáért, és aki ennek érdekében széleskörű jogosítványokat élvez. Ilyen helyzetekben az erős elnök gyorsabb reagálású, és ezáltal hatékonyabb, mint a parlament, amely kötve van a testületi döntéshozatal szabályaihoz.

Több szerző felhívta a figyelmet azonban az elnöki rendszer veszélyeire is, nevezetesen arra, hogy az amerikai (prezidenciális) modell követése veszélyeket rejthet magában Közép-Európa új demokráciáira nézve.³² A totalitárius hatalmat épphogy levetkőző államokban, ahol a hatalmi ellensúlyok kialakítása még nem történt meg, könnyen elnöki túlhatalom, szélsőséges esetben diktatúra alakulhat ki, szemben az Egyesült Államokkal, ahol a *checks and ballances* elvét évszázadok óta alkalmazzák. Ugyan Linz sem tekinti axiomatikusnak, hogy a prezidencializmus antidemokratikus társadalom kialakulásához vezet (sőt, felhossa az Egyesült Államokat ellenpéldának), más szerzők azonban a fenti tételt árnyaltabban fogalmazzák meg. E szerint „a demokrácia stabilitása és az intézményrendszer formája közötti összefüggés inkább tendencia, mintsem szigorú szabály, [...] elmondhatjuk, hogy bizonyos feltételek között az elnöki rendszerek is lehetnek stabil demokráciák”.³³ Kétségtelen, hogy a parlamenti rendszer nagyobb rugalmasságot mutat, és inkább elősegíti a demokrácia megszilárdulását, mint a „winner takes it all” elvet követő elnöki modellek.

Némiképp eltérően látja a kormányforma kialakulásában szerepet játszó tényezőket Kukorelli, aki két alkotmányozási szempontot különít el:

- a tényleges társadalmi-politikai tagoltság jelenjen meg a parlamentben;

– az ország kormányozható, stabil maradjon.³⁴

Azokban az államokban, amelyekben az első szempontot részesítették előnyben, inkább parlamenti, míg azokban, amelyekben a másodikat, inkább prezidenciális irányba mozdult el a kormányforma.

Ezt alapul véve azonban nem hagyható figyelmen kívül az időtényező sem, nevezetesen az, hogy az adott állam mikor fogadta el alkotmányát. Csehországban és Szlovákiában még Csehszlovákia jogi megszűnését megelőzően fogadtak el új alkotmányt (mint arra utaltunk, Szlovákiában talán túl korán is), ezzel szemben Lengyelországban az alkotmány nem „erős felindulásból”, hanem csak jóval a rendszerváltást követően, 1997-ben született meg, amikor már a kialakult államrend és a politikai erőviszonyok tisztázottak voltak.

Vizsgálatunk során figyelembe kell venni azt a körülményt is, hogy a köztársasági elnök szerepének meghatározása során csupán az egyik szempont, hogy az Alkotmány milyen hatásköröket delegál számára. Nem mellékes körülmény az sem, hogy az elnöki hivatalt éppen ki látja el; az elnöki szék súlya ugyanis nem feltétlenül azonos mértékű az elnök személyes súlyával. A vizsgált államok tekintetében példaként hozható fel Masaryk és Benes, akik az alkotmány betűje szerint kevesebb hatáskörrel rendelkeztek, de népszerűségüket kihasználva ténylegesen több hatáskört gyakoroltak.³⁵ Ellenpéldaként felhozhatóak Szlovákia legutóbbi (már a nép által választott) elnökei, Schuster és Gasparic, akik „nem használták ki” a kettős legitimitációban esetlegesen rejlő politikai lehetőségeket.

Közép-Európa rendszerváltó államainak útkeresése a parlamenti és a prezidenciális köztársaságok közti választásban merült ki. Brunner azonban elvi szinten felvetette a parlamenti monarchia kialakításának gondolatát is, amely meglátása szerint pozitívan ötvözi a két kormányforma előnyeit.³⁶ Valóban, több államban nem csupán nosztalgiaaként merült fel a királyság visszaállításának gondolata, hanem a rendszerváltás kezdetén ez realitásként is fellelődött. A királyságot végül egyik rendszerváltó

31 HOLMES, Stephen: *A Forum on Presidential Powers*. East European Constitutional Review, 1993-1994 Fall-Winter 37. p.

32 Linz, *i. m.* 158. p.

33 Kopecky – Paszkowska– Muzzenberg, *i. m.* 79. p.

34 Kukorelli, *i. m.* 162. p.

35 Paczolay, *i. m.* 173. p.

36 BRUNNER, Georg: *Az új demokráciák Kelet-Európában*. Politikatudományi Szemle 1993/1. 136. p.

állam sem vezette be, de jelzésértékűnek tartjuk, hogy Bulgáriában II. Simeon korábbi uralkodó pártja 2001-ben többséget szerzett a parlamentben, és így 2001 és 2005 között miniszterelnöki feladatokat látott el.

A köztársasági elnöki hatáskörök és az ellenjegyzés

A köztársasági elnöki hatáskörök vizsgálata során lényeges kérdés, hogy az államfő hol helyezhető el a hatalmi ágak rendszerében. Lengyelországban ennek eldöntése egyértelmű, az állam félprezidenciális jellegére tekintettel a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom részese, amelyet a Minisztertanáccsal közösen gyakorol. Annak ellenére viszont, hogy Csehország és Szlovákia parlamentáris államok, ezekben az államokban is a végrehajtó hatalomhoz sorolja az alkotmány a köztársasági elnököt, szemben például Magyarországgal, ahol a köztársasági elnök semleges hatalmi ágat képvisel, és formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Annak ellenére azonban, hogy mind a cseh, mind a szlovák alkotmány rendszertanilag az első helyre teszi a köztársasági elnököt, nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök lenne a végrehajtó hatalom feje, akárcsak formálisan is. Mindkét alkotmány ugyanis deklarálja, hogy a kormány a végrehajtó hatalom legfőbb szerve [a Cseh Köztársaság Alkotmánya 67. § (1) bekezdés, illetve a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 108. §].

A köztársasági elnöki hatáskörök egyik általános csoportosítása szerint megkülönböztethetőek klasszikus államfői, illetve a hatalmi ágakkal összefüggő hatáskörök. E tekintetben nincs különbség a három vizsgált államban; az elnöki hatáskörök jellege hasonló. A köztársasági elnök és a kormány viszonya jól jellemezhető az ellenjegyzés intézményével, azaz annak vizsgálatával, hogy a köztársasági elnök mely aktusai érvényességéhez szükséges miniszteri ellenjegyzés.

A cseh alkotmány külön szakaszban foglalkozik azokkal a hatáskörökkel, amelyek ellenjegyzéshez kötöttek, illetve azokkal, amelyek ezt nem igénylik. Az alkotmány alapján nem kötött ellenjegyzéshez a miniszterelnök, a kormánytagok, az alkotmánybírák, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a Számvevőszék elnökének és a jegy-

bank elnökének a kinevezése és felmentése, a Képviselői Kamara összehívása és feloszlata, az egyéni kegyelem és a relatív vétó gyakorlása [62. §]. Ezek között a jogosítványok között igen erőteljesek is vannak, de figyelembe kell vennünk, hogy – annak ellenére, hogy a hatáskör gyakorlása nem kötött ellenjegyzéshez – a köztársasági elnök döntési szabadsága ezekben az esetekben sem korlátlan. A miniszterelnök ugyanis köteles bizalmi szavazást kérni a parlamentben a kinevezését követően; működéséhez tehát az szükséges, hogy rendelkezzen a parlament bizalmával. A köztársasági elnök tehát csak formálisan nincs kötve ahhoz, hogy kit nevezzen ki, ténylegesen figyelembe kell vennie a parlamenti erőviszonyokat, és olyan miniszterelnököt kinevezni, aki előreláthatóan élvezzi a parlament bizalmát. Nem tartozik a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe az alkotmánybírák kinevezése sem, mivel ahhoz a Szenátus megerősítése szükséges, valamint a Képviselői Kamara feloszlata sem, arra ugyanis csak bizalmi válság vagy működésképtelenség esetén kerülhet sor. Lényeges, ellenjegyzéshez nem kötött jogosítvány azonban az egyéni kegyelem gyakorlása.

Szélesebb a cseh köztársasági elnök azon jogosítványainak a köre, amelyek gyakorlása miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzéshez kötött. Ezek közé tartozik az állam képviselése, a nemzetközi szerződés megkötése, a főparancsnoki jogkör gyakorlása, a követek fogadása, a tábornokok és a bírák kinevezése, a kiténtetés adományozása, a közkegyelem gyakorlása, továbbá azok a hatáskörök, amelyeket törvény delegál a köztársasági elnöknek [63. §]. Ezek közül némiképp szokatlan az állam képviselőnek ellenjegyzéshez kötése, a köztársasági elnök ugyanis személyében képviseli az államot, és nem az általa gyakorolt aktusokkal. Érdekes továbbá, hogy minden „egyéb”, azaz törvény által a köztársasági elnökhöz delegált hatáskört ellenjegyzéshez köt az alkotmány, szemben például a magyar jogrendszerrel, amely – az Alkotmánybíróság határozatát³⁷ alapul véve – ezekben az esetekben a létesített hatáskör tartalma szerint dönti el, hogy gyakorlásához szükséges ellenjegyzés vagy sem.

A lengyel köztársasági elnök az alkotmány alapján a Lengyel Köztársaság legfelsőbb képviselője.

37 26/2000. (VII. 6.) AB határozat

selője, és az államhatalom folytonosságának megtestesítője, aki őrökdi az alkotmány felett, és védelmezi az Állam szuverenitását, biztonságát és a területi integritás sérthetlenségét [126. § (1) és (2) bek.]. A lengyel köztársasági elnök hatáskörei tekintetében kevés specialitás található, azok jellege és tartalma hasonlít a félprezidenciális államfőknek általában delegált jogkörökéhez. Kiemelést érdemel azonban, hogy a köztársasági elnököt jogalkotási jogkörrel ruházta fel az alkotmány: hatáskörei gyakorlása érdekében végrehajtási rendeletet és utasítást bocsáthat ki (142. §). Továbbá főparancsnoki jogkörére tekintettel lehetősége van arra – Európában egyedüliként – hogy hadiállapot esetén vezénylő főparancsnokot nevezzen ki [134. § (4) bek.]. A vezénylő főparancsnok, szemben a főparancsnoki tisztséget betöltő köztársasági elnökkel, a hadseregnek nem irányítója, hanem tényleges vezetője. A köztársasági elnök vezénylő főparancsnoki kinevezési jogköre azonban nem diszkrecionális, mert a vezénylő főparancsnok személyére csak a Minisztertanács elnöke tehet javaslatot.

A lengyel köztársasági elnök legerősebb parlamenttel kapcsolatos jogköre a vétőjog. Lengyelországban az államfő a törvényt aláírás előtt visszaküldheti a parlamentnek, és csak akkor köteles a törvényt változatlan tartalommal elfogadni, ha azt a parlament minősített többséggel fogadta el. A Kis alkotmány szerint ilyen esetben a parlamentnek 2/3-os, a hatályos, 1997-es alkotmány szerint 3/5-ös többséggel kell elfogadnia a törvényt elnöki vétő esetén. Annak ellenére, hogy csökkent a törvény elfogadásához szükséges minősített többség, az elnöki vétőjog nemzetközi összehasonlításban így is erősnek számít.

Cseh kollegájához hasonlóan, főszabály szerint a lengyel köztársasági elnök aktusainak érvényessége is ellenjegyzéshez kötött. Ellenjegyzésre minden esetben a Minisztertanács elnöke jogosult [144. § (2) bek.]. A gyakorlatban azonban a kivételek száma csaknem meghaladja a főszabályét, az alkotmány több mint harminc olyan „kivételt” tartalmaz, amelyek nem kötöttek ellenjegyzéshez.³⁸ Ezek közül kiemelkedik a kegyelmezési jog, az állampolgárság adományozása és a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak kinevezése.

Az elnöki hatáskörök tekintetében nem tartalmaz különlegességet a szlovák alkotmány sem. A köztársasági elnök képviseli az államot, ennek keretében nemzetközi szerződéseket fogadhat el, kitüntetések adományoz, kegyelmezési jogot gyakorol és kinevezi a miniszterelnököt és a kormány többi tagját, az alkotmánybírákat, a bírakat, a legfőbb bírót (sic!) és a legfőbb ügyészt. Parlamenttel kapcsolatos jogaihoz tartozik a törvények aláírása, a Nemzeti Tanács összehívása és feloszlata [102. § (1) bek.].

A köztársasági elnöki hatáskörök közül hiányzik az állampolgárság adományozása, amely pedig szinte valamennyi államban tradicionálisan államfői hatáskör. Érdemes továbbá elemezni a köztársasági elnök kegyelmezéssel kapcsolatos hatáskörét. Az alkotmány 102. § (1) bek. j) pontja alapján a köztársasági elnök „mérésli és enyhíti a büntetőbírószágok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket”. Az elnök jogosult tehát mind közkegyelmet, mind egyéni kegyelmet gyakorolni; ez utóbbira vonatkozó joga azonban nem olyan teljes, mint a másik két állam elnökeié. A szlovák köztársasági elnök ugyanis csak a *kiszabott büntetést* jogosult elengedni (vagy mérsékelni), a kegyelem nem terjedhet ki arra, hogy valakivel szemben ne induljon büntetőeljárás. A köztársasági elnök tehát csak végrehajtási kegyelmet gyakorolhat, eljárási kegyelmet nem.

Az ellenjegyzés tekintetében a szlovák köztársasági elnök első ránézésre nagyobb mozgásterrel rendelkezik, mint más közép-európai államfők. Szlovákiában ugyanis főszabály szerint *nem* igényel ellenjegyzést a köztársasági elnök aktusa, ez alól csupán követek kinevezése, a közkegyelem és a főparancsnoki jogkör gyakorlása kivételek. Ezekben az esetekben az ellenjegyzést a miniszterelnök vagy az általa kijelölt miniszter adja meg.

Az elnöki jogkörök lényeges korlátozása azonban, hogy a hatáskörök nem abszolút jellegűek, azok gyakorlásának részletszabályait törvény állapítja meg. Törvény tehát – az alkotmány felhatalmazására – megállapíthatja a hatáskör gyakorlásának olyan feltételeit, amelyek az elnöki jogosítvány korlátait képezik.

38 A szabályozás részletező jellegét jól szemlélteti, hogy azt is tartalmazza, hogy nem szükséges ellenjegyzés a köztársasági elnök lemondásának érvényességéhez.

A köztársasági elnök helyettesítése

Prezidenciális államok az államfő helyettesítését egyszerűen oldják meg; az Egyesült Államokban az elnökkel egyidejűleg alelnököt választanak, aki az elnököt jogállásában és minden hatáskörében helyettesítheti. Ezzel szemben a félprezidenciális és parlamentáris államok alkotmányai nem rendelnek a köztársasági elnöknek általános helyettest. Ezekre az államokra inkább az jellemző, hogy az alkotmány felhatalmaz valamely személyt arra, hogy meghatározott körülmények fennforgása esetén a köztársasági elnök helyett egyes feladatokat gyakoroljon. Több esetben továbbá a felhatalmazás korlátozott, a köztársasági elnök helyett eljáró személy nem gyakorolhat minden hatáskört a köztársasági elnök helyett. Általánosságban elmondható tehát, hogy a helyettesítés

- nem az elnöki jogállásra, hanem a hatáskörök gyakorlására vonatkozik;
- csak meghatározott esetekben történhet (nem minden esetben, amikor a köztársasági elnök nem tudja ellátni hivatalát);
- gyakran korlátozott, nem vonatkozik minden elnöki hatáskörre.

A lengyel alkotmány azt az Európában bevett megoldást követi, hogy a köztársasági elnököt a parlamenti alsóház, a Szejm elnöke helyettesítheti (131. §). Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha a köztársasági elnök akadályoztatva van (és erről őt az elnök értesítette, vagy az akadályoztatás tényét az Alkotmánybíróság megállapította), vagy ha a köztársasági elnök megbízatása az alkotmányban tételesen meghatározott okok miatt idő előtt megszűnt. A lengyel alkotmány viszont nem tartalmaz hatáskörgyakorlásra vonatkozó korlátok; a Szejm elnöke a köztársasági elnök valamennyi hatáskörét gyakorolhatja.

A cseh alkotmányozó szélesebb körben állapítja meg a köztársasági elnök helyettesítésének eseteit, ugyanis – szemben a lengyelrel – a köztársasági elnök nemcsak akkor helyettesíthető, ha megbízatása idő előtt megszűnik, vagy ha átmenetileg akadályoztatva van, hanem akkor is, ha a köztársasági elnök kitöltötte mandátumát, csak a parlament nem választotta meg utódját.

Érdekes azonban, hogy a helyettesítés joga megoszlik a miniszterelnök és a házelnök között; oly módon, hogy a miniszterelnök inkább klasszikus államfői jogosítványokat gyakorol, a Képviselői Kamara elnöke (ha ez a tisztség betöltetlen, a Szenátus elnöke) pedig inkább hatalmi ágakkal kapcsolatos jogokat. Mindkét esetben korlátozott a helyettesítés; a visszaélések elkerülése érdekében a miniszterelnök nem jogosult kitűzni választásokat és kinevezni tábornokokat, a házelnök pedig nem nevezhet ki, alkotmánybírákat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét nem gyakorolhat egyéni kegyelmet, nem írhat alá törvényt és nem gyakorolhat relatív vétőjogot (66. §). Ezek a tilalmak főként a hatalmi ágak elválasztásával indokolhatóak.

A cseh szabályozáshoz hasonlít a szlovák megoldás is, mind a helyettesítés eseteire, mind megosztására vonatkozóan.³⁹ A szlovák alkotmány eredeti (1992-es) szövege szerint a helyettesítésre még csak a házelnök volt jogosult, de – mint arra tettünk utalást – 1998 és 1999 között, amikor a parlamentnek nem sikerült köztársasági elnököt választani, a helyettesítést ténylegesen a házelnök és a miniszterelnök közösen látta el.

Az elnöki hatáskörök kormány és házelnök közötti megosztása némileg eltér a cseh megoldástól. A kormányt illeti meg az állam képviselőinek és az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, külképviseletek vezetőinek kinevezése és felmentése, a főparancsnoki jogkör és a relatív vétőjog gyakorlása, valamint a népszavazás kitűzése. A házelnök pedig főleg parlamenttel kapcsolatos feladatokat lát el, ő jogosult továbbá a miniszterelnök kinevezésére is (106. §).

A kinevezési jogkörök vizsgálata

Kormányformától függetlenül általános érvényűnek tekinthető, hogy egyes vezető tisztségviselők közvetlenül a köztársasági elnöktől nyerik megbízatásukat. Ennek magyarázata többféle lehet, indokolható az adott tisztség társadalmi megbecsültségével (egyetemi tanár, rektor), tekinthető az adott hivatal függetlensége garanciájának (bíró), vagy a hatalmi ágak kiegyensúlyozott működése feletti „örködésnek” (kormány tagjai).

³⁹ Eltérés, hogy a helyettesítésre az alkotmány nem a miniszterelnököt, hanem a kormányt hatalmazza fel, amely azonban a helyettesítési jogot delegálhatja a miniszterelnöknek.

Annak ellenére, hogy az alkotmányok többsége értelmében számos tisztségre nevez ki a köztársasági elnök személyt (az alkotmányok eltérőek a tekintetben, hogy tételesen felsorolják ezeket a tisztségeket, vagy pedig utalnak egy külön törvényre), az államfői döntés a legtöbb esetben azonban nem önálló. Kilényi Géza ugyanis megjegyzi, hogy a köztársasági elnök kinevezési tárgyú döntése csak abban az esetben önálló, ha a döntés nem igényel ellenjegyzést, és nincs meghatározva, hogy a köztársasági elnök kinek a javaslatára gyakorolja a kinevezést.⁴⁰ Ezt alapul véve azonban igen ritka az az eset, amikor a köztársasági elnök nincs javaslatához kötve, és nem is igényel döntése ellenjegyzést – a gyakorlatban ez leginkább csak saját hivatala vezetőinek kinevezésénél fordul elő.

Azonban a köztársasági elnöknek mozgásteret lehet abban az esetben is, amikor a kinevezési hatáskört valamely más személy javaslatára kell gyakorolnia. A köztársasági elnöki kinevezés ugyan nem tekinthető automatizmusnak, a köztársasági elnöknek mérlegelési joga lehet ilyen helyzetben. A vizsgált államok közül Szlovákiában merült ez fel legelősebben. 1993 februárjában (az önálló Szlovákia első időszakában!) vita kerekedett Michal Kovac köztársasági elnök és Vladimír Meciar miniszterelnök között. Politikai ellentétek miatt a kormányfő kérte az államfőtől a külügyminiszter felmentését, amit az vonakodott megtenni, és az Alkotmánybíróságtól kért alkotmányértelmezést, köteles-e eleget tenni a miniszterelnöki javaslatnak. A kormányfő lemondással fenyegetőzött, ezért az államfő nem várta meg az Alkotmánybíróság döntését, és felmentette a külügyminisztert. Később azonban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a köztársasági elnök nem köteles teljesíteni a kormány tagjának a miniszterelnök által indítványozott felmentését. A másik eset azonban már a kinevezést érintette: 1993. november 5-én Meciar miniszterelnök azzal terjesztette a kormány tervezett listáját a miniszterelnök elé, hogy az államfő nem jogosult egyes miniszterek kinevezését visszautasítani, hanem a listát egészében kell elfogadnia vagy elutasítania. Kovac az *en bloc* kinevezést alkotmányellenesnek tekintette, amelynek különös hangsúlyt adott

az, hogy a listán szereplő egyik személy kinevezésének megtagadására készült. Ez alkalommal viszont a miniszterelnök „visszakozott”, és visszavonta előterjesztését, és másnap a vitatott név nélkül küldte meg a listát – amit a köztársasági elnök természetesen aláírt. Az eset azt mutatja, hogy a köztársasági elnök egyes miniszterek kinevezését is megtagadhatja.⁴¹

A köztársasági elnök politikai felelőssége Szlovákiában

A köztársasági elnök felelősségének egy sajátos válfaját alkalmazza a szlovák alkotmányozó; a Szlovák Köztársaság elnöke népszavazás útján visszahívható tisztségéből. Az alkotmány alapján a Nemzeti Tanács elnöke, a képviselők háromtöredékének szavazata alapján népszavazást rendelhet el, amelyen a választók abszolút többsége visszahívhatja a köztársasági elnököt. Az alkotmány ezt azzal „kompenzálja”, hogy ha a népszavazáson nem hívták vissza a köztársasági elnököt, akkor új megbízási idő kezdődik számára, és jogosult továbbá a Nemzeti Tanács feloszlására (106. §).

A köztársasági elnök visszahívhatósága egyedülálló az európai alkotmányok között, a legtöbb államban a köztársasági elnök – a jogi felelősség eseteit leszámítva – megbízási idejének lejártá előtt nem váltható le tisztségéből. Abból azonban, hogy a szlovák köztársasági elnököt, szigorú eljárási feltételek mellett, az állampolgárok visszahívhatják, arra következtethetünk, hogy a szlovák államfő nemcsak jogi, hanem politikai felelősséggel is rendelkezik.

Álláspontunk szerint ez összefügg azzal a ténnyel, hogy a szlovák köztársasági elnök aktuális főszabály szerint nem igényelnek ellenjegyzést. A legtöbb államban az ellenjegyzéssel a miniszter átvállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnöktől, azokért a döntésekért pedig, amelyek nem igényelnek ellenjegyzést, senki nem visel politikai felelősséget. Ezzel szemben Szlovákiában a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött döntései esetében is beszélhetünk politikai felelősségről, az „megmarad” a köztársasági elnöknél.

40 Kilényi, i. m. 641. p.

41 TÓTH Károly: *A kormányformák és a kormányzati rendszerek vázlatja*. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 157. p.

Összegzés

Közép-Európa új demokráciáinak kialakulása során jelentős kérdés volt, hogy az egyes országok hogyan alakítják ki a hatalmi ágakat, milyen lesz a parlament, a kormány és a köztársasági elnök közötti viszony. A rendszerváltás során lehetőség nyílt a szocialista sémák helyett új struktúra kialakítására, amely azonban így nem fokozatos fejlődés, hanem a múlttal való szakítás jegyében következett be. A struktúra kialakítása során pedig a jogtörténeti hagyományok mellett jelentős súllyal estek latba a politikai erőviszonyok is.

Az államszervezet tekintetében az átalakulás első szakasza a 90-es évek elején lezárult; zárókőnek Lengyelországban a Kis alkotmány elfogadását, Csehországban és Szlovákiában az önálló államiság kialakulását tekinthetjük.

A hatalmi viszonyok azonban csak ritkán statikusak, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom kapcsolatát, valamint a végrehajtó hatalmon belüli hatáskörmegoszlását inkább jellemzi a dinamizmus. Ezek a viszonyok fokozatosan változhatnak, akár az alkotmány módosulása, akár a hivatalos betöltő személy „ambíciója” függvényében. A rendszerváltáskor kialakult erőviszonyok a három vizsgált állam közül Csehországban konzerválódtak leginkább, Szlovákiában lényeges változást hozott a közvetlen elnökvá-

lasztás 1999-ben történő bevezetése, Lengyelországban pedig az 1997-es alkotmány elfogadása.

A parlamentáris és a félprezidenciális kormányformák államfői között a lényegi különbség nem a hatáskör jellegében van; a cseh és a szlovák köztársasági elnökök hasonló típusú jogkörökkel rendelkeznek a kinevezés, a kegyelmezés, a parlamenti jogok stb. tekintetében, mint a lengyel. A különbség a hatáskör terjedelmében rejlik, azaz hogy az adott jogkört a köztársasági elnök kinek a javaslatára, milyen feltételekkel gyakorolhatja, szükséges-e más személy egyetértése a döntéssel (azaz ellenjegyzéshez kötött-e a hatáskör), illetve, hogy tartozik-e politikai felelősséggel a köztársasági elnök a meghozott döntésért. Mint láthattuk, a szlovák köztársasági elnöknek – cseh és lengyel kollegáival szemben – van ilyen irányú felelőssége. Szükséges tehát a hatáskörök egybevetése annak érdekében, hogy következtetni lehessen az elnöki szék tényleges súlyára, és ezen keresztül a fenálló hatalmi viszonyokra.

Mint az a cikkben vizsgált három államból is látható, egységes séma nehezen állítható fel, az azonos kormányformát követő államok között is számottevő különbséget lehet felfedezni. Az összehasonlító szemléletű vizsgálat azonban segítséget nyújthat Közép-Kelet Európa többi államának is a törvényszerűségek felfedezésében, és így a később jogalkotásban.