

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

A parlamentáris kormányrendszer államfője

BEVEZETÉS

Hazánk alkotmánya nincs olyan állapotban, amilyenben lehetne.

E megállapítás a köztársaság elnökéről szóló fejezetre éppen úgy igaz, mint az alkotmány egészére. Az államfőről szóló szakaszokat a hatályos alkotmányban egy értelmetlen passzus vezet be és néhány indokolatlan passzus zárja le, a két végpont között pedig találunk egy világviszonylatban is kivételes választási metódust szűkszavúan leíró részt, továbbá egy bőséges hatásköri listát, amely több sebből vérzik. Egyrészt tartalmaz olyan jogköröket, amelyeknek semmi keresnivalójuk egy parlamentáris rendszerű állam fejének jogosítványai között, másrészt látványosan hiányoznak belőle (vagy hiányosan szerepelnek benne) olyan jogkörök, amelyeknek viszont feltétlenül ott kellene lenniük (a maguk teljességében) az államelnök hatáskörei között. Az előbbi jogosítványokra példa az államfő törvénykezdeményezési, népszavazás-kezdeményezési vagy parlamenti felszólalási joga, az utóbbi jogkörökre pedig a kormányfő kinevezésének vagy a parlament feloszlításának a joga, melyek közül az elsőt a magyar alkotmány nem ismeri, a másodikat pedig olyan megszorításokkal tartalmazza, hogy gyakorlatilag soha nem lehet (vagy ha mégiscsak lehetne, akkor sem kell) élni vele.

Mindezekon túl e szabályokat az alkotmány szerkezetileg is rossz helyen tartalmazza, de az alaptörvény szerkezetének kriti-

kája lényegében közhelynek számít a hazai közjogászok körében, ellentétben a fenti kritikával, amelyet viszont sajátos módon még az alkotmányjogász-társadalom tekintélyes része is meglepődve fogad (s nehezen fogad el), ha tudomást szerez róla.

A következő oldalakon ugyanakkor nem a kritikai fejtegetésekben kívánunk elmélyedni, hanem egyfajta elméleti alapvetést adunk egy lehetséges koncepcionális kritikához, és ehhez a hatályos alkotmányból – európai összehasonlításban – azt emeljük ki, ami helyeselhető. Dicsérőleg szólunk például arról a tényről, hogy a hatályos alkotmány az államfői intézményt külön strukturált fejezetben és nem a végrehajtó hatalom részeként szabályozza. Még annak tudatában is így járunk el, hogy természetesen ennek a szabályozási módszernek gyakorlatilag egyetlen (történeti) oka van: az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát eredetileg a quasi-parlament helyettesítésére találta ki, ezért egyértelműen a törvényhozáshoz tapasztotta, önálló intézményi fejezetként.

1989-ben az egyszemélyes államfői intézményt már csak ezért sem lehetett visszagyömöszölni a végrehajtó hatalomba, amelyből hazánkban évtizedekkel korábban már egyszer kiszabadult. Mindenesetre – még ha ilyen formán véletlenül is – a köztársaság kikiáltásával újjászületett intézmény már újjászületése pillanatában egyszeriben jó helyen találta magát.

„ÖNÁLLÓ ÁLLAMFŐI HATÁSKÖRE VAN”

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

Ez a szakmai vita természetesen ugyanúgy alkalmas arra, hogy megossza a véleményalkotókat, mint más közjogi természetű viták, ugyanakkor – például – a „melyik kormányzati forma a jobb megoldás”, a „melyik parlamentarizmusváltozat a jobb változat”, vagy a „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. Megjegyezzük, 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 ágnak 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 feloszthatja 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.

Erdekes 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 felejthetjük 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 csúcsán, ám azokba bele nem folyva, az „uralkodik, de nem kormányoz” pozíciójában találta meg a helyét.

Azok az 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 jogkörrel, 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 föloszlatásának joga (a törvényhozás 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 bíráját 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”, „szuvereni-

tásalapú”, „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, ami 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 amannak 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 minden bizonnyal 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 jószívről csak Montesquieu-nek sikerült), ám azért ott is tetten érhető egy cizellált munkamegosztás, sőt lényegében csak a rendszer csúcán 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 bírászkodás, szervezetenként is különálló (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 félpreszidenciaális rendszerű.

Ha a parlamentáris rendszert meg kívánjuk különböztetni más rendszerektől (így például a prezidenciaális rendszerektől), számos jellemzőt sorolhatunk föl, s közülük mintegy tucatnyi inkább az egyik, vagy inkább a másik rendszerre vonatkozik. Ha olyan jellemzőket keresünk, amelyekről fogalmilag kizárható, hogy a másik rendszerben is megtalálhatók legyenek, mert éppen ezek adják a rendszer prezidenciaális 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 akként adható meg, hogy (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; és végül (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 figyelni 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.

Azt álljuk azonban, hogy a klasszikus szuverenitáskonceptióból 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 – egykori – belga alkotmány idevágó 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 részzel kezdődtek).

Eltérően a legtöbb európai alkotmánytól, 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 elensúlyozva konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartoznék egyedül a kormány hatáskörébe. Eppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az alkotmány 31/A szakasz (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének 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.

ALKOTMÁNYOS TARTALOM ÉS FORMA

Márpedig az európai alaptörvények szerkezetéről és jellegéről ugyancsak 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 dolgozat megjelölt tárgyát 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, szerkezetének, szabályozási stílusának vizs-

gálatából, valamint a szabályozás tartalmának más jogforrások tartalmával való összevetéséből fontos következtetések vonhatók le.

Ha az európai alkotmányokra rápillantunk, az tűnik fel, hogy az alaptörvények milyen központi szerepet szánnak az államfőknek. 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 tudja. (Hangsúlyozzuk, hogy az indiai alkotmány európai gyökerű, végső soron brit alapú, és némileg amerikanizált módon chartális, vagyis kiváló tárgya egy alapos vizsgálatnak.)

Csalóka 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 érdekalkuja, viselkedése és versenye, egyáltalán a politikai világ dinamikája. Napjainkra azonban – érdekes és szerencsés módon – nem az alkotmányok, hanem az azokat ekként magyarázó fölfogások lettek időszerűtlenek és idejétmúltak, és azt kell látnunk, hogy a politikatudósok nemrég szinte újra fölfedték az alkotmányokat mint élő, normatív szövegeket, melyeket végre ismét nem a letűnt korok poros levéltári dokumentumai között kell számon tartanunk.

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

Ha csupán az alkotmányok szerkezetét nézzük, a benyomásunk ugyancsak az, hogy Európa valamennyi alkotmánya mint-

ha 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 alkotmány szerző. 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 vagy az etnikai békességet újratanuló Bosznia-Hercegovinát – olyan országokról pedig egyáltalán nem beszélünk, amelyek nem jogállamok).

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 főntebb mondottak logikájával.

Ha az alaptörvények belső arányait vizsgáljuk, akkor is azt látjuk, hogy az egyes alkotmányok nagy terjedelemben, részletesen foglalkoznak az államfő jogállásával, jogosítványaival. 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 tényezőeknek, 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 kétségek nélkül 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 elméleteit.

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 szembevetődő, hogy jogforrási szempontból is egyenlőtlen a képlet.

Eléggé 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 csúcsán álló különleges törvénynek. Eppen 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.

Világos ugyanakkor, hogy a garanciális jelentőségű szabályok alkotmányba helyezése mellett természetesen külön törvény(ek) szóhat(nak) az államfőt segítő hivatali szervről vagy az államfő juttatásairól és az őt megillető kedvezményeiről, valamint hasonló jelentéktelenségekről, hiszen ezeknek a szabályoknak semmi helyük az alkotmány szent testében és még a normaszöveg legvégéről is joggal kilógnának.

Megjegyzendő, hogy amikor az alkotmány „elejéről”, „közepéről”, „végéről” beszélünk, természetesen az úgynevezett „politikai alkotmány” részeiről szólnak, 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 kö-

rülmény, 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. Mivel 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 szuverénnek megített alkotmányokban szerkezetileg is indokoltabbnak látszhat, mint a népszuverenitási koncepciót magukévá tevő republikák 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 következetlenségekhez 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 említett és a szakirodalomban legtöbbször fölvetett – kérdést illeti, hogy az alkotmány az államfőt a végrehajtó hatalom részeként, pontosabban fejeként, vagy önálló hatalmi ágaként 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 visel, 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 szembetűnő 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 szuverenitásátú 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 ELLENJEGYZÉS VALÓDI ÉRTELME

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 sajátosságai-ból 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 kor-

mány számára, amennyiben 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 terrénumán – 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 kell döntenet), 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 egyetértően (pl. tábornokok kinevezése, a jegybank elnökének kinevezése stb.).

Mindez nem változtat a parlamentáris rendszerrel egy idős 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 ellenezzen vagy azzal egyetértően, 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 (ha a kormány nem áll ki mögötte), és ez természetesen nem lehet az államfő maga (aki – tegyük hozzá – az illetőt, vagyis az ellenjegyzőt 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 igazságügy-miniszter 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. el-

dönti a „képviselőt” 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 – a kormány kollektív felelősége mellett vagy azzal szemben.)

Mindezek miatt azt kell mondanunk, hogy éppen az államfő „semlegesítésének” érdekében célszerű az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői aktusok körét a lehető legszűkebbre vonni. (A kegyelmi jog gyakorlása esetén például az ellenjegyzés pusztán formális, hiszen a jog gyakorlásának semmi köze a végrehajtó hatalomhoz.)

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 a „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 kimondható, 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 parlamentáris alkotmányok rendszerében – nem is alkotmányos, hanem „csak” politikai kérdés), és realisan 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 expresszája 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 fönti 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. Érdeemes elgondolkodni azon, hogy egy új alkotmány rendszerében

fönntartandó-e a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, de ehelyütt célszerű leszögezni, hogy még ha fönntmarad 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 – megkötötte) 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 vétő, az „alkotmányos felülvizsgálat” kezdeményezése, a parlament fölosztása 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 megbízatásukat (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.

A miniszterek egyéni politikai felelősségre vonhatóságának hiánya kiváló vonása a magyar alkotmánynak. Ez még akkor is igaz, ha alkotmányunknak ez a karaktere szemben áll a magyar parlamentarizmus egyik, már 1848-ban megteremtett hagyományával, de – és ez a fontosabb – egyben vissza is tér a magyar parlamentarizmus történetének nyugodtabb időszakában kitűnően funkcionáló hagyományhoz, a kormány testületi felelősségéhez, amely éppúgy európai, mint amennyire magyar, és éppúgy konzervatív, mint amennyire „haladó” hagyomány.

Annál nagyobb hiányosság azonban, hogy a kormány egésze nem az államfőtől kapja a megbízatását, hanem a mandátumkeletkeztető hatalom a magyar alkotmányban kettéválik: a miniszterelnök a parlamenttől kapja a mandátumát, a kormány tagjai és az államtitkárok pedig az államfőtől. Ez olyan következetlenség, amelyből sok egyéb következetlenség következik, és amely nem tartható fenn, ha majd egyszer az alkotmány átgondolt revíziójára sor kerül.

Csak egy átfogó, mindenre kiterjedő és precíz újraszabályozás (lényegében újraalkotás) hozhatja ugyanis vissza a nagy hagyományokkal rendelkező magyar alkotmányosság régi fényét, és hozhatja a magyar alkotmányt abba az állapotba, amelyben tekintélyesen illő helyet foglalnia érdemes lenne – és feltétlenül méltó volna.