

48/1991. (IX. 5.) AB határozat – Göncz I. ügy<sup>1</sup>

**A köztársasági elnök a honvédség főparancsnoka, de ez nem hatásköri szabály, inkább a hagyományokon alapul.**

A határozat jelentősége az, hogy értelmezte a köztársasági elnök helyzetét a hatalmi ágak rendszerében, különös tekintettel a fegyveres erők főparancsnokaként betöltött tisztségére. Az államfőnek ez a pozíciója irányítási jogosítványokat jelent, vezetési kompetenciákat nem. A Honvédség irányítását illetően a határozat leszögezi, hogy a vonatkozó hatáskörök a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között oszlanak meg. A fegyveres erőkkel kapcsolatos irányítási hatáskörök elsődleges címzettje a Kormány, az Országgyűlés azonban más szervekhez is telepíthet ilyen jellegű jogosítványokat. Az egyszer a Kormány számára biztosított irányítási hatáskör azonban törvénnyel nem vonható el.

### 1. Előzmények

A rendszerváltás kapcsán az Alkotmány 1989-es módosítása parlamentáris köztársasági alkotmányos berendezkedést hozott létre Magyarországon. Ennek alig voltak hagyományai a magyar alkotmányfejlődésben, ezért számos nyitott kérdés várt megválaszolásra az új hatalmi struktúra főbb elveivel és az egyes alkotmányos szereplők státuszával összefüggésben. A két világháborút követő, rövidéletűnek bizonyult köztársasági kísérletek kevés támpontot nyújtottak az alkotmányozási folyamat résztvevőinek az új konstrukció kereteinek kialakításához, különösen pedig annak kézzelfogható tartalommal való megtöltéséhez. Ezért felértékelődött az Alkotmánybíróság, mint az Alkotmány értelmezésére elsődlegesen jogosult szerv szerepe, bár megfelelő előképek híján ennek a Testületnek ugyancsak szinte légtüres térben kellett definiálnia saját pozícióját.

Ezekhez a körülményekhez járult az Alkotmánybíróság számára biztosított elvont alkotmányértelmezési hatáskör, amelytől az akkori közélet résztvevői azt remélték, hogy alkalmas eszköz lesz a tapasztalható számos alkotmányos bizonytalanság felszámolására, vagy legalábbis mérséklésére. Ezért is figyelhető meg az a jelenség, hogy az Alkotmánybíróság kezdeti nagyobb horderejű döntéseinek jelentős része absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványok nyomán született, ekkoriban még az utólagos absztrakt normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés szinte azonos súlyú hatáskörként szerepelt. Később tolodott csak el az Alkotmánybíróság tevékenysége egyértelműen az utólagos normakontroll irányába.<sup>2</sup>

---

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos, segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék

<sup>1</sup> Ez a tanulmány a NKFIH 128796. kutatási projekt része, melynek témája a demokrácia elv normatív tartalma elméletben és gyakorlatban az alkotmányjog és az uniós jog szemszögéből.

<sup>2</sup> SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új Alkotmánybíróságok gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 18–28.

A legtöbb kérdőjel a köztársasági elnök jogállása és hatáskörei kapcsán merült fel, hiszen a magyar történelemben az államfői funkciót rendszerint más szereplők, a király, illetve a 20. században a kormányzó, majd a Népköztársaság Elnöki Tanácsa töltötték be. Ráadásul a hatalommegosztás elve sem tudott maradéktalanul érvényesülni Magyarországon a gyakori politikai változások közepette, ezért egyáltalán nem alakult ki szilárd dogmatikája a hazai alkotmányos hagyományban és kérdéses volt az államfő helye ebben az új típusú megközelítésben.<sup>3</sup> Már egyik legelső határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság Szűrös Máttyás ideiglenes köztársasági elnöki megbízatásának időtartamával.<sup>4</sup>

Az előzmények között szükséges kiemelnünk még egy tényezőt: a hadsereg irányításának demokratikus mechanizmusaira sem létezett kikristályosodott gyakorlat, a korábbi megoldások legfeljebb csak analógia szintjén merülhettek fel. Nem volt világos, milyen körben járhat el a köztársasági elnök önállóan, illetve ellenjegyzéshez kötötten, mint a Honvédség főparancsnoka és mely irányítási hatáskörök tartoznak a Kormányhoz, illetve az Országgyűléshez. A probléma azért is került előtérbe, mert minden politikai átmenet idején megnövekszik a fegyveres erők szerepe, kézbentartásuk kulcskérdés a hatalmat birtokolni kívánók számára. Ezt a megfontolást azért sem érdemes lebecsülnünk, mert akkoriban még sorkatonaság létezett Magyarországon, a hadsereg társadalmi bázisa tehát jóval szélesebb volt a jelenleginél.

Mindezekre tekintettel döntött úgy egymástól függetlenül az igazságügyminiszter, a honvédelmi miniszter és az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtó bizottsága, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezését indítványozzák a köztársasági elnök jogállásával, hatásköreivel, illetve a hadsereg irányításának demokratikus rendjével összefüggésben. A három kezdeményezéshez kapcsolódó ügyet azok összefüggései okán az Alkotmánybíróság egyesítette és ugyanazon eljárás keretében bírálta el. Mivel az Alkotmány elvont értelmezésére irányuló határozatról beszélünk, a főbb elvi tételeket a rendelkező részben rögzítette az Alkotmánybíróság, az indokolásban pedig kibontotta megállapításai hátterét.

## 2. Indítvány

Az alkotmányértelmezési ügy legfőbb indítványozója a honvédelmi miniszter volt. Ezt a posztot Antall József kormányában Für Lajos történész töltötte be. Szerinte a fegyveres erők működésének irányítása a béke idején a Kormány kizárólagos hatáskörébe tartozik és ilyenkor sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem gyakorolhatta hatáskörét „oly módon, hogy az a tételes jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza”. A miniszter tehát azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogyan viszonyulnak egymáshoz az Alkotmány 40/B. cikkének (3) bekezdésében felsorolt közjogi szerveknek a fegyveres erőkre vonatkozó hatáskörei.

Az indítvány kapcsán az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága a kinevezési törvénnyel kapcsolatban kérte továbbá a köztársasági elnöki kinevezési és az ezzel kapcsolatos miniszteri ellenjegyzési intézmény értelmezését abban a vonatkozásban, hogy egyáltalán kitérhet-e a köztársasági elnök a szabályszerűen javasolt jelöltek kinevezése előtt, továbbá kétségbe vonhatja-e a betöltendő tisztség létjogosultságát. A bizottság azt a kérdést is feltette, hogy az államfő a döntése során köteles-e

<sup>3</sup> PETRÉTEI József: „A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei” *Kodifikáció* 2015/1. 5–29.

<sup>4</sup> 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

figyelembe venni a jelöltet a törvény értelmében meghallgató országgyűlési bizottság állásfoglalását, illetve van-e a köztársasági elnöknek mérlegelési lehetősége a törvényi feltételek fennállásának vizsgálatán túl, a célszerűségi és az aktuálpolitikai szempontok tekintetében is. Végül egy olyan kérdés is felmerült, hogy mikor is keletkezik a Kormány felelőssége a köztársasági elnök olyan aktusaiért, amelyekhez ellenjegyzés szükséges.

Külön indítványt nyújtott be az akkori igazságügyminiszter is, aki az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése értelmezését kérte. Konkrét kérdése az volt, hogy a köztársasági elnök személyi sérthetlensége – amelynek büntetőjogi garanciáiról is gondoskodni kell – szűken értelmezve az élet, testi épség, vagy tágabban értelmezve, a becsület és méltóság fokozott büntetőjogi védelmére terjed-e ki.

Ezeket az indítványokat az Alkotmánybíróság a részleges átfedések miatt egy eljárásban egyesítette, hiszen „a fegyveres erők irányítási jogkörében vannak kinevezési hatáskörök is; a miniszteri ellenjegyzés intézménye kapcsolatban van a köztársasági elnök sérthetlenségével. Az egyesítést indokolta az is, hogy a köztársasági elnök különféle jogosítványait egyébként is az elnök jogállásának egészébe ágyazva kell értelmezni.” Még mielőtt az Alkotmánybíróság elrendelte a zárt ülést, a teljes ülésen jelen volt a két indítványozó miniszteren kívül az Országgyűlés elnöke, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. A köztársasági elnök pedig írásban fejtette ki véleményét.

Miután az államfő szerint az Alkotmány sok esetben hézagosan és ellentmondásosan rendezte a végrehajtó hatalmon belül az államfő és a kormány közti hatáskörmegosztást „[a] hatásköri összeütközéseknek az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani”. Álláspontjában a köztársasági elnök úgy értelmezte saját kinevezési jogkörét, hogy csak a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus vezetői kinevezésénél nem fogja érdemben vizsgálni a kormány javaslatát. Abban az esetben viszont, ha az ide vonatkozó politikai megállapodások vagy a rendszerváltás után hozott törvények értelmében „az adott szerv nem közigazgatási jellegű, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá, kinevezési jogkörét érdemben gyakorolni kívánja”. Ebből az is következett (volna), hogy a nemzeti média vagy a fegyveres erők körébe tartozó kinevezésekre csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök közti konszenzus alapján kerülhetett volna sor. Az államfő mérlegelési jogköre itt azon alapult, hogy ő volt a kinevezési jogkör gyakorlója és a döntéseiért viselt felelőssége jogi természetű, tehát a szándékos törvénytértésért akár meg is fosztható a tisztségétől.

Ami pedig az államfő parancsadási jogát illeti, az – akár egyszerű nyelvtani értelmezéssel – levezethető a köztársasági elnök főparancsnoki jogállásából. Ezen státuszából szerinte következik az is, hogy a honvédség parancsnokának a köztársasági elnök a szolgálati előljárója. A sérthetlenség kapcsán az volt az államfő álláspontja, hogy nem igényel a maga részére több vagy más sérthetlenségi biztosítékot, mint ami bármely más állampolgárt megillet.

A házelnök felszólalásában az államfőnek a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyével foglalkozott. A köztársasági elnöknek egyensúlyozó szerepe van az Országgyűlés és a kormány között, ennek lényege pedig az, hogy a szükségállapotot kivéve a köztársasági elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaival nem rendelkezik. Sőt, ezektől elkülönült államfői hatásköre van. A legfőbb ügyész igyekezett magyar közjogtörténeti és nemzetközi összehasonlító kontextusban értelmezni a sérthetlenség fogalmát és úgy látta, hogy a magyar államfő esetében indokolt a sajátos védelemnek a szándékos bűncselekményekre való korlátozása.

### 3. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás

Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében az Alkotmány 29 § (2) bekezdését, 30. § (1) bekezdésének i) pontját és (2) bekezdését, 31/A. §-át, valamint 35. § (1) bekezdésének h) pontját értelmezte.

#### **3.1. Az Országgyűlés alkotmánymódosítás nélkül csak akkor állapíthatott meg magának új hatásköröket, ha ezzel nem vonta el más szerveknek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét. [Alkotmány 29. § (2) bek., 35. § (1) bek. h) pont].**

Az AB-nak először is tisztáznia kellett az „irányítás” és a „vezetés” fogalmak tartalmát. Ezt a két kulcsfogalmat azzal a tartalommal használta, amelyre nézve az igazgatástudományban egyetértés mutatkozott. A fő különbség az, hogy az irányító, aki az irányított szervekre alapvető befolyást gyakorol, az irányított szervezeten kívül áll (azaz fölötte), a vezető viszont a szervezet csúcsán áll, de még azon belül. Azaz annak szerves részeként fogható fel. Az irányítás a közjogi jogosítványok alapján történik és az irányító szerv azt csakis a jogszabályban meghatározott hatáskörök keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei ugyanakkor felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. A vezetés pedig a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a vezetőnek a szervezeten belül elfoglalt pozíciójából következnek. A vezetés az irányító által kitűzött feladatokat hajtja végre, de a végrehajtás során jelentős önállósággal rendelkezik. A vezetésnek mindig az irányítás keretein belül kell maradnia (ABH 1991, 217, 225.).

Kiemelt figyelmet szentelt az alkotmánybírósági határozat a fegyveres erők irányításának a megosztására. Ilyen kompetencia megosztás természetesen velejárója minden parlamentáris rendszernek. Ugyanakkor itt nem a hadsereg politikai kívülállásának alkotmányi biztosításáról volt szó. Az Alkotmány szövegéből ugyanis a határozat szerint nem volt levezethető a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye,<sup>5</sup> sem valamely konkrét koncepciója, de – és ezt fontos kiemelni – mindennek kizárása sem (ABH 1991, 217, 226.). A fegyveres erők továbbá nem tekinthetők önálló hatalmi ágaknak. Az irányítási jogkörök konkrét kialakítása tehát nem volt az akkor hatályos Alkotmány szerinti alkotmányossági kérdés, hanem csupán politikai döntés. Az Alkotmány ennek csak a határait szabta meg, mégpedig a következő módon. Az irányításban a 40/B. §-ban felsorolt szervek mindegyikét (Országgyűlés, Kormány, köztársasági elnök) részeltetni kellett, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. Továbbá az irányításban semmilyen más szerv nem vehetett részt. Végül nem lehetett alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek lettek volna. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét tehát csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatta.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását ugyanakkor az Alkotmány nem nevesítette. Ezzel egyidejűleg számos közvetett hatáskör gyakorlása is a fegyveres erők irányításának minősülhetett. Ilyen például hagyományosan az Országgyűlés részéről a költségvetés elfogadása, vagy a kiemelkedő nemzetközi szerződések megkötése. A hatáskörök értelmezésekor emiatt mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve az államfő jogállásának az egésze volt a meghatározó.

---

<sup>5</sup> KOVÁCS Virág: „29. §. [A köztársasági elnök általános funkciója]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 968. Az elképzelés az 1989. évi politikai egyeztetés során fogalmazódott meg, de végül nem került be az alkotmányos szövegbe.

Az Országgyűlés közvetlen irányítási hatásköröként említette az indokolás például a fegyveres erők külföldi vagy az országon belüli alkalmazásáról való döntést. Közvetve ide tartozott például a hadiállapot kinyilvánítása, amely mindig más jogi helyzetbe hozza a fegyveres erőket (ABH 1991, 217, 226).

Azok a hatáskörök, amelyek hovatartozásáról törvény kifejezetten nem rendelkezik, a Kormányhoz kerülnek, azonban az Országgyűlésnek lehetősége van a törvényben explicite még nem nevesített hatáskörök törvénnyel történő átcsoportosítására. Ha viszont törvény az adott irányítási hatáskört kifejezetten a Kormányhoz köti, az Országgyűlés törvényben ezen később már nem változtathat, és a Kormány, vagy más szerv irányítási jogosítványait legfeljebb csak az Alkotmány módosításával vonhatja el.

### **3.2. A köztársasági elnök a honvédség főparancsnoka, de ez nem hatásköri szabály, inkább a hagyományokon alapul. Az államfőnek mindez irányítási jogosítványokat jelent, vezetési kompetenciákat nem. A Honvédség irányítása a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között oszlik meg [Alkotmány 29. § (2) bek.].**

A köztársasági elnöki hatáskörök részben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következtek, részben pedig a főparancsnoki jellegéből. Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése ugyanis az államfőt a fegyveres erők főparancsnokának is deklarálta. Ez ugyanakkor nem volt hatásköri szabály, hanem a funkciókat nevesítő norma. „Az alkotmányi rendelkezés, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatáskört állapít meg, hanem azt teszi szükségessé, hogy az Alkotmány, vagy más, hatáskört megállapító törvény a köztársasági elnököt e tisztségek tartalmának megfelelő jogosítványokkal felruhazza” (ABH 1991, 217, 228.).

A határozat rámutatott arra a szoros történelmi kapcsolatra, amely az államfői és a hadsereg főparancsnoki funkció között mindig is fennállt. A főparancsnokság ugyanis tipikusan az uralkodói jogok része volt. A köztársasági elnöki tisztség pedig több tekintetben az uralkodói jogállás folyománya, továbbélése. A parlamentáris köztársaságot intézményesítő Alkotmány viszont eleve határt szabott annak, hogy a korábbi hagyományos uralkodói és hadúri jogokból milyen hatáskörök adhatók a köztársasági elnöknek. A hadsereg irányítását megosztotta közte, a Kormány és az Országgyűlés között. Az elnök, mint főparancsnok normális (békés) körülmények között nem gyakorolhatta sem az Országgyűlés hatáskörébe került alapvető rendelkezési jogokat, sem a hadsereg működésére vonatkozó „vezényletet”, amely a kormány kompetenciájába került. Az irányítói pozíció pedig kizárta, hogy a főparancsnok vezetői jogokkal rendelkezzen. Mindez ellentmondana a köztársasági elnök jogállásának is, mert a parancsnoki minőségben alá lenne rendelve a többi irányítási jogosultsággal felruházott szerv rendelkezéseinek. A hagyományos hadúri jogok közül békés körülmények között az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb csak a személyügyi és a reprezentatív hatásköröket kaphatta meg.

Az alkotmánybírósági határozat indokolása a továbbiakban foglalkozott a köztársasági elnök négyféle döntési hatáskörével (ABH 1991, 232–233.). Hatáskörei túlnyomó részét a köztársasági elnök csak más szervek döntéseitől függően gyakorolhatta, azaz döntése érvényességéhez kellett a miniszterelnöki vagy a miniszteri ellenjegyzés. Ugyanakkor voltak önállóan gyakorolható jogkörei is. Ezek egy része kezdeményező jellegű volt. Ilyen például az a joga, hogy egyet nem értése esetén a törvényt észrevételei megfontolása végett az Országgyűlésnek küldhette vissza. Sajátos átmenetet képviselt az önálló politikai döntés és a kezdeményezés között az a jogosítványa, hogy az Országgyűlés ülését ülésszakonként egyszer, legfeljebb harminc napra elnapolhatta.

Az Alkotmány továbbá kivételesen az olyan döntésre is feljogosította a köztársasági elnököt, amely végleges és felülbíráhatatlan volt. Ilyenkor nem volt szükség ellenjegyzésre, sem más szervek előzetes döntésére vagy utólagos felülvizsgálatára. Ilyen önálló döntéseket a köztársasági elnök azokban a helyzetekben hozhatott, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadtak, amelyek elhárítása az ő beavatkozását igényelte (volna). Ilyenkor az államfő kivételes intézkedésével átrendíthette az államgépezetet a holtpontra azzal a céllal, hogy a normális működés ismét beindulhasson. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ilyen önálló politikai döntése a köztársasági elnöknek az is, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy jóváhagyást.” (ABH 1991, 234.).

Végül a határozat nevesített még egy olyan elnöki döntési jogkört, amely esetében az Alkotmány csupán végső határidőt állapított meg. Ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozott.

### **3.3. El kell különíteni a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött és ahhoz nem kötött hatásköreit. Amennyiben ellenjegyzés szükséges, a köztársasági elnöknek mindig biztosítania kell az ellenjegyzés beszerzését. Amennyiben jogszabályban meghatározott szerv véleményét ki kell kérnie, erre is köteles [Alkotmány 30. § (2) bek.].**

A köztársasági elnöknek fegyveres erőkre vonatkozó, békeidőben gyakorolható aktusai kivétel nélkül ellenjegyzésre szoruló döntések voltak, azaz az első kategóriába tartoztak. A kormánytagi ellenjegyzésük érvényességi kellékük volt. Ezzel pedig a kormány átvállalta a politikai felelősséget az aktusért. Ebből viszont még nem következett az, hogy az államfő kinevezési hatásköre pusztán formalitás lenne. „E jog gyakorlásának tartalma a kinevezés megtagadását is magában foglalja; ebben az esetben az ellenjegyzés ugyanis fogalmilag kizárt [...] Ezáltal azonban olyan jogkör, amely az Országgyűlés előtti felelősséghez az Alkotmány kifejezett rendelkezése szerint éppen az ellenjegyzéssel kapcsolódik, az ellenjegyzés szükségszerű elmaradása folytán a köztársasági elnök önálló politikai döntési jogkörévé válik” (ABH 1991, 217, 235.) – érvelt az Alkotmánybíróság.

### **3.4. Az államfő kinevezések esetén csak akkor tagadhatja meg a javasolt személyt, ha alappal arra következtet, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működését megzavarná, vagy veszélyeztetné [Alkotmány 30. § (1) bek. i) pont].**

A kinevezési jogkör ugyanakkor kötött jogkör volt, hiszen a kinevezéseket nem az államfő kezdeményezhette. A kezdeményezésre adott negatív válasz csak a személyi kiválasztásra vonatkozhatott. „A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztség kérdése, stb. kívül esik e döntés jogkörén.” Az államfőnek ugyanakkor meg kellett tagadni a kinevezést az AB szerint, ha a teljesítéséhez megkívánt jogi előfeltételek nem álltak fenn. Tartalmi okokból akkor utasíthatta el a kinevezési javaslatot, ha alapos okkal arra következtethetett, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Az ilyen megtagadás azonban „rendkívüli eszköz, amelynek alkalmazására csak az államszervezet súlyos működési zavarának elhárítása adhat okot. Tehát a kinevezés megtagadásához is rendkívül súlyos kifogásnak kell fennállnia a kinevezendő személlyel szemben vagy az aggályos kinevezések sorozatának kell olyan mértékűt öltenie, hogy a demokratikus államszervezet védelmében a köztársasági elnöknek meg kell szakítania a folyamatot. A kinevezési jog gyakorlása alkotmányos megtagadásához olyan súlyú indokok kellene, mint az Országgyűlés rendkívüli összehívásához, vagy feloszlásához” (ABH 1991, 217, 236.).

### **3.5. A köztársasági elnöknek jogi felelőssége csak az Alkotmányban meghatározottak szerint áll fenn, politikai felelőssége az Országgyűlés felé állapítható meg. Az államfő személye sérthetetlen (Alkotmány 31/A. §).**

Végül az Alkotmánybíróság részletesen kitért az államfő sérthetlenségére is. Az Alkotmány nemcsak deklarálta a köztársasági elnök személyének sérthetlenségét, hanem a felelőtlenségének határait is kijelölte. Itt különválasztotta a politikai felelősséget a jogi felelősségtől, ezeket egymástól függetlennek tekintette. Az elsőt egyébként kizárta, a másikat korlátok közé szorította. Az elnök büntetőjogi védelmét pedig külön törvénnyel rendelte garantálni, erre a jogszabályra vonatkozóan viszont nem adott semmilyen konkrét útmutatást. A jövőre nézve azonban az Alkotmánybíróság határozata igyekezett némi irányutatót adni. Ha a törvényhozó az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való jog [61. § (1) bek.] lényeges tartalmát nem korlátozhatja” (ABH 1991, 217, 238.).

Miután az indítvány csak arra irányult, hogy békében hogyan viszonyulnak egymáshoz a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök az Alkotmánybíróság a határozatában nem foglalkozott a Honvédelmi Tanács hatáskörével, sem az államfő szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseivel. Szintén nem foglalkozott a miniszterek, azon belül a honvédelmi miniszter jogaival sem, mert a minisztereknek nincs a kormánytól független hatásköre (ABH 1991, 217, 224.).

## **4. Jogdogmatikai értékelés**

### **4.1. A háttérben meghúzódó dogmatikai megfontolások**

A magyar alkotmányos berendezkedés egy kartális alkotmányon alapult, ugyanakkor hamar szembesülni kellett azzal, hogy egyetlen alkotmányos berendezkedés sem funkcionálhat kizárólag írott normák alapján. Minden alkotmányos rendszer sajátossága, hogy számos fontos kérdést szokásjogi úton, időnként változó tartalmú közmegállapodások formájában rendez, ezeket pedig gyakran az alkotmánybírósági gyakorlat azonosítja. Fontos viszont, hogy az Alkotmánybíróság ilyen irányú tevékenysége nem csaphat át alkotmányozásba, mert az Alkotmány módosítására az összes képviselő kétharmadának szavazatával kizárólag az Országgyűlés jogosult.<sup>6</sup>

A határozattal szembeni bírálatoknak ez az egyik lehetséges iránya, két párhuzamos vélemény is ezt a problémakört bontotta ki. Az egyik érvelés szerint (Ádám Antal, Herczegh Géza, Lábady Tamás, Tersztyánszky Ödön) az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályokat, „csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből [...] Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre” (ABH 1991, 217, 238–239.).

A másik párhuzamos vélemény (Szabó Andrásé és Zlinszky Jánosé) kihangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártágát biztosítsa. Az Alkotmány pedig zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására is. Ez a vélemény hivatkozott az ún. „láthatatlan alkotmányra” és megpróbálta körüljárni az alkotmányos szokásjog kérdését is.

---

<sup>6</sup> Alkotmány 24. § (3) bekezdés; Alaptörvény S. cikk (2) bekezdés.

„Az Alkotmánybíróság az érvényes alkotmány szövegének értelmezése során egy »láthatatlan alkotmány« tételeit is figyelembe veheti. Magyarországon régi hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének. Ám ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék, szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jogrendszer általános elveinek. Külső feltétele a szokás jogkénti elfogadásának, hogy állami elismerést nyerjen: vagy a jogalkotó, vagy a jogalkalmazó fogadja el, rögzítse és tegye egyértelművé. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései során soha sem lépte át ezt a határt: ha nem tudott az alkotmány értelmezésénél magának az alkotmánynak vagy a jogrendszer egészének elfogadott elveiből kiindulni, úgy megállapította, hogy az elébe vitt kérdés a jogalkotóra vár” (ABH 1991, 217, 240.).

Ez a vélemény azt is kimondta, „[n]incs mód arra, hogy az alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme. Az Alkotmánybíróság köteles a közhatalom határait és gyakorlásának módját az érvényes alkotmány alapján kifejtetni; ha a törvényhozás a kifejtés alapján meghatározott alkotmánymagyarázattal nem ért egyet, alkotmánymódosítással adhat az Alkotmány érintett szakaszainak más tartalmat, mint amelyet azokból az Alkotmánybíróság értelmezéssel levezet” (ABH 1991, 241–242.).

Szintén ilyen irányú különvéleményt fűztek a határozathoz Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírák, akik úgy látták, hogy az AB ebben a kérdésben túlterjeszkedett eredeti feladatán. A magyar Alkotmány akkor hatályos szövegéből ugyanis csak az állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásánál az Alkotmány megosztott hatáskört vezetett be, amelynek részesei: a javaslattevő, a döntéshozó és az ellenjegyző (aki nem szükségszerűen azonos a javaslattevővel). Érvényes elnöki kinevezés csak javaslat alapján születhet és a kinevezést ellenjegyezni kell. A döntéshozatal résztvevőinek egyike sem dönthetett kizárólagos jogkörben és kötve volt a döntéshozatal többi résztvevőjének akaratához. A pozitív döntés pedig csak egy konszenzus eredménye lehetett.

A különvélemény szerzői szerint az Alkotmány által ezen túl nyitva (azaz szabályozatlanul) hagyott kérdéseket nem lehet alkotmányértelmezéssel megválaszolni. Azt aggálytalanul csak a kifejezett jogi szabályozás teheti meg. „Minden arra irányuló törekvés, hogy tételesen meghatározzuk azokat az okokat, amelyek fennállása esetén a köztársasági elnök jogszerűen tagadhatja meg a kinevezési okmány aláírását, nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás fogalmi körébe tartozik, s így kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.” A helyzet orvoslása nem az alkotmányértelmezése, hanem az alkotmányozás tárgykörébe tartozik.

Ezek a párhuzamos és különvélemények azonban nem annyira a konkrét ügyről szóltak, hanem sokkal inkább az Alkotmánybíróság szerepfelfogásáról és az új demokratikus alkotmányos rendszer egészének jellegéről. A konkrét hatásköri kérdés eldöntésére nem nagyon tértek ki. Így is fontos kordokumentumok, amelyek jól tükrözték az Alkotmány legfőbb őreinek akkori felfogását.

#### **4.2. A fegyveres erők feletti osztott irányítási rendszer**

A fegyveres erők irányításában a köztársasági elnöknek, az Országgyűlésnek és a Kormánynak is részt kell vennie, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. A fegyveres erők irányítására ezeken kívül semmilyen más szervnek



nincs hatásköre.<sup>7</sup> Vitatott volt azonban a három szerv hatásköreinek elhatárolása, illetve elsősorban az, hogy milyen elvekből szükséges kiindulni a hadsereg demokratikus irányítási struktúrájának tisztázása során. Az igazi problémát itt nem is az osztott irányítási rendszer elismerése jelentette, hanem az, hogy ki, illetve milyen formában jogosult a felmerült bizonytalanságok kezelésére.

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában rögzítette először azt, hogy a fegyveres erőket demokratikus rendszerben csak osztott irányítási struktúrában lehet megszervezni. A hatalommegosztás elve a hadsereg vonatkozásában úgy képeződik le, hogy az irányítási hatáskörök megoszlanak a köztársasági elnök, a Kormány és az Országgyűlés között, az egyes szereplők egymás hatásköreit nem vonhatják el és nem avatkozhatnak egymás tevékenységébe. A köztársasági elnök sajátos jogállásából az következik, hogy a fegyveres erőket érintő hatáskörei jelentős részét csak ellenjegyzéssel gyakorolhatja, ami politikai felelősségének hiányából következik.<sup>8</sup>

A fegyveres erők nem minősülnek önálló hatalmi ágaknak, ami viszont azzal a következménnyel jár, hogy irányításuk és szakmai vezetésük elkülönítésének követelménye nem vezethető le az Alkotmányból. Az Alkotmány azon rendelkezése, amely szerint a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka, nem hatásköri szabály.<sup>9</sup> Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. E rendelkezés alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni. Az Alkotmánybíróság döntő jelentőségű megállapításokat tett ebben a körben az államfő státuszára vonatkozóan. A rendszerváltás időszakában a hatalmi ágak kiforrott rendszere még nem rögzült és sokan voltak, akik a köztársasági elnököt mintegy külön tényezőként a többitől eltérő hatalmi ágak tekintették.<sup>10</sup> Az államfő javarészt szimbolikus, hatalmi ágakat kiegyensúlyozó, a nemzet egységét megtestesítő,<sup>11</sup> így a napi politikától távolságot tartó szerepe akkoriban még nem kristályosodott ki igazán, és erősen jelen volt a közéletben az a nézet is, amely a később jellemzőnél aktívabb államfői részvételt tartott volna helyesnek.<sup>12</sup>

Az államfőt külön hatalmi ágaként kezelő nézettel szemben az Alkotmánybíróság érvelésében az a megközelítés került előtérbe, amely a köztársasági elnök helyét a szűkebb értelemben vett háromosztatú hatalmi struktúrán kívül látja, feladata éppen az egyes alkotmányos tényezők közötti erőviszonyok kiegyenlítése és az államszervezet egységének biztosítása (ABH 1991, 217, 230.), az Alkotmány fordulata szerint az államszervezet demokratikus működése feletti örökös.<sup>13</sup> Ebből következik az is, hogy a köztársasági elnöknek a fegyveres erők főparancsnokaként betöltött pozíciója is ehhez a mintegy kívülálló szerephez igazodik.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Alkotmány 40. § (3) bekezdés, Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés.

<sup>8</sup> CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2008) 34–35.

<sup>9</sup> Alkotmány 29. § (2) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdés.

<sup>10</sup> SZALAI András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?” *Jogelméleti szemle* 2013/1. 153–161.

<sup>11</sup> Alkotmány 29. § (1) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>12</sup> SZALAI András: „Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya I.” *Pro Publico Bono* 2011/1. 39–49.

<sup>13</sup> Alkotmány 29. § (1) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>14</sup> HALÁSZ Iván: *Az államszervezet fejlődése a közép-európai államokban 1989 után (Államfő, parlament, kormány)* (Budapest: Lucidus 2014) 210.

A köztársasági elnök ugyan a fegyveres erők legfőbb vezetője Magyarországon, azonban nem része a szolgálati hierarchiának, különleges jogrendi esetektől eltekintve<sup>15</sup> a fegyveres erőkre nézve kötelező parancsot nem bocsájthat ki. A hadsereg irányítási hatásköreit a fegyveres erők szolgálati előjárói által kibocsájtott parancsok útján gyakorolja, e hatáskörei ellenjegyzéshez kötöttek.<sup>16</sup>

Az államfő főparancsnoki pozíciója alkotmányjogi jogállásának része, és mint ilyen, elsősorban a hagyományokból ered, nem jelent azonban semmilyen konkrét intézkedési lehetőséget az államfő számára. Ennek megfelelően az Alkotmány sem határolja el, hogy mely, a fegyveres erőket érintő államfői jogosítványok következnek a köztársasági elnök főparancsnoki, illetve államfői státuszából, ennek egyébként is legfeljebb a Köztársasági Elnöki Hivatal belső munkaszervezete szempontjából lehet jelentősége. A köztársasági elnök korlátozott mozgástere alkotmányos helyzetének általános vonásaiból vezethető le, hiszen alig van önálló döntési lehetősége. Csak olyan esetekben járhat el ellenjegyzés nélkül, amikor közbelépését más döntések előzik meg, vagy követik, így mozgástere korántsem korlátlan. Ettől a konstrukciótól teljesen idegen lenne az, amennyiben a köztársasági elnök bármilyen körben mások közbejötté nélkül maga rendelkezhetne a fegyveres erők felett.<sup>17</sup>

Az Országgyűlés – alkotmánymódosítás nélkül – a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike részére, ha ezzel az irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el. Ez a megállapítás lényegében az előző elvi tételből következik. Az Országgyűlés ugyan a jogalkotásért felelős szerv, és mint ilyen, végső soron e szerv hozza meg a hatáskörök konkrét elosztására vonatkozó döntéseket. Mozdástere azonban nem korlátlan, a parlamenti többség kezét megkötik egyrészt a konkrét alkotmányos szabályok, másrészt az alkotmányos rendszert átható alapelvek. Ez utóbbiak jelentősége itt a nagyobb, hiszen az Alkotmány tartalmát az Országgyűlés kétharmados többséggel módosíthatja. A demokratikus, parlamentáris jogállamiságból következő alapelvek ugyanakkor megkerülhetetlenek és azt feltételezik, hogy valamennyi érdekelt szervnek tiszteletben kell tartaniuk egymás jogköreit. Ebből az következik, hogy az Országgyűlés, mint a jogalkotásért felelős szerv feladata a fegyveres erők feletti irányítási hatáskörök elosztásáról szóló törvényi rendelkezések megalkotása, ennek keretében pedig új hatásköröket is megállapíthat az érintett alkotmányos szereplőknek. Az esetleges új hatáskörök telepítése azonban nem érintheti az irányításban már résztvevő egyéb szervek, vagyis a Kormány és a köztársasági elnök mozgásterét. Ugyanakkor a három szerv közötti feladatmegosztásnak az irányítási hatásköröket hézagmentesen le kell fedniük, ezért szükség esetén az Országgyűlésnek rendelkeznie kell az esetlegesen felmerülő újabb irányítási jogosítványok telepítéséről.

A Kormánynak a fegyveres erők működésének irányítására vonatkozó hatásköre minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A három szerv hatásköreinek a fegyveres erők irányítását hézag nélkül át kell fogniuk. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el (ABH 1991, 217, 231–232.). Ez következik egyrészt az irányítási hatáskörök teljes körű felosztásának szükségességéből, másrészt abból, hogy a Kormány a központi közigazgatás általános

---

<sup>15</sup> Alkotmány 19/C. § (1) bekezdés; Alaptörvény 50. cikk (1) és (2) bekezdés.

<sup>16</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés i) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés e) pont.

<sup>17</sup> ÁDÁM Antal: „A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az állam- fői semlegességre” in HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1995) 45–46.

hatáskörrel felruházott szerve. Ez a felhatalmazás a fegyveres erők vonatkozásában is releváns, ez egyben elvezet bennünket egy újabb olyan alkotmányos elvhez, amely gátat szab a jogalkotó esetleges törekvéseinek a fegyveres erők irányításának újra szabályozásával összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság idevonatkozó következtetései három évtizeddel később is változatlanul érvényesek. A hadsereg irányítása elsősorban a végrehajtó hatalom feladata, az Országgyűlésnek és az államfőnek az Alkotmányban e téren rögzített hatásköreit azonban a kormányzatnak is tiszteletben kell tartania. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a hadsereg szakmai vezetését függetleníteni kellene a végrehajtó hatalom útján történő politikai jellegű irányítástól, ugyanakkor a hatalommegosztás elvéből következően a kormányzat rendelkezési joga a fegyveres erők felett nem lehet korlátlan. A köztársasági elnök és az Országgyűlés fegyveres erőkre vonatkozó irányítási hatáskörei azonban csak e szervek jogállásával és a hatalommegosztás elvével összhangban, a Kormány jogosítványainak érintetlenül hagyásával bővíthetők.

### 4.3. Az ellenjegyzés mint kötelező érvényességi kellék

Az Alkotmány vagy külön törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt minden kinevezéshez, előléptetéshez, tisztségben való megerősítéshez valamint felmentéshez továbbá a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó jóváhagyáshoz a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges.<sup>18</sup> Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke, amely azért nélkülözhetetlen, mert a köztársasági elnök politikai értelemben senkinek sem felelős, ami döntően szimbolikus funkciójával függ össze. Amennyiben az államfőt, mint önálló hatalmi tényezőt fognánk fel, a köztársasági elnök politikai felelősségével is számolnunk kellene, hiszen ebben az esetben önállóan, más alkotmányos szereplő közbejötté nélkül hozhatna meg érdemi döntéseket, amelyekért a felelősséget is értelemszerűen vállalnia kellene. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság máshová helyezte a hangsúlyokat: a köztársasági elnök alkotmányos jogállásából és az íratlan alkotmányos szokásjogból eredően nem lehet részese a napi szintű politikai vitáknak, mint a nemzet egységének megtestesítője, azok felett áll.<sup>19</sup> Jogállásának ezen karaktere miatt viszont önállóan csak olyan rész kérdésekben határozhat, amelyek nem döntenek el véglegesen egy adott ügyet, ahol a köztársasági elnök csak a folyamat egyik közreműködője, nem pedig az érdemi döntés meghozatalára egyedül feljogosított személy.

A köztársasági elnök döntése feletti kontroll, egyúttal a politikai felelősség átvállalásának legelterjedtebb módja az ellenjegyzés, amikor rendszerint a Kormány valamely tagja aláírásával látja el a köztársasági elnök határozatát. Ilyenkor az adott kormánytag fogja viselni a döntésért a politikai felelősséget, az abban közreműködő államfőnek ilyen következményekkel nem kell számolnia.<sup>20</sup> Az ellenjegyzés biztosítja, hogy a köztársasági elnök és a Kormány álláspontja ne kerülhessen ellentétbe egymással, továbbá ez a jogintézmény kapcsolja be az államfő számos döntését a parlamentarizmus felelősségi rendszerébe (ABH 1991, 217, 234.). A köztársasági elnöknek csak jogi felelőssége van, azonban ez is csak az Alkotmányban kifejezetten rögzített esetekben és az ott meghatározott eljárásrend szerint állapítható meg.

---

<sup>18</sup> Alkotmány 31/A. § (2) bekezdés, Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés.

<sup>19</sup> ÁDÁM (17. lj.) 45-46.

<sup>20</sup> CSERVÁK Csaba: „Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái” *Jogelméleti Szemle* 2001/4. [jesz.ajk.elte.hu/cservak8.html](http://jesz.ajk.elte.hu/cservak8.html)

Az ellenjegyzés tehát fenti jelentőségére való tekintettel kötelező érvényességi kellék, amennyiben az Alkotmány ilyet követel meg, annak hiánya érvénytelenné teszi az államfő adott aktusát. Ezt azért volt fontos három évtizeddel ezelőtt leszögezni, mert számos eljárásjogi kellék esetében merült fel már akkor is és merül fel azóta is, hogy önmagában annak a megkerülése még nem érinti magának a döntésnek az érvényességét. Az ellenjegyzés azonban nem értékelhető ilyen elemként: a köztársasági elnök ugyan politikai értelemben nem visel felelősséget, de azt valamennyi érdemi döntéséért valakinek vállalnia kell, mert amennyiben ez nem teljesül, érvényes államfői aktusról nem beszélhetünk.<sup>21</sup>

#### **4.4. Államfői mérlegelés a kinevezési jogkörök gyakorlása során**

Az államfő csak kivételesen, az Alkotmányban foglalt feltételek teljesülése esetén, a vonatkozó fordulatokat megszorítóan értelmezve utasíthatja vissza az előterjesztő által megjelölt személy kinevezését. Továbbá, ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv – így például az Országgyűlés bizottsága – a jelöltet meghallgassa, vagy véleményt nyilvánítson, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, megtörténtüket a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti. Rögtön tapasztalható tehát, hogy az ellenjegyzés megkerülhetetlen jellege egyáltalán nem vonatkozik az államfő döntésének valamennyi eljárási előfeltételére. A kinevezést megelőzően az adott jelöltnek az illetékes országgyűlési bizottság előtti meghallgatása kötelező, ennek hiányában az adott döntést az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány nyomán közjogilag érvénytelennek fogja minősíteni. A meghallgató szerv állásfoglalását a köztársasági elnök csak akkor köteles figyelembe venni a döntését megelőző mérlegelés során, amennyiben ezt kifejezett törvényi rendelkezés előírja számára. Nincs tehát olyan általános jellegű kötelező ereje a meghallgatásoknak, mint az az ellenjegyzés esetében megfigyelhető, az államfőnek csupán be kell emelnie a döntéshozatali folyamatba az érintett szerv véleményét.<sup>22</sup>

#### **4.5. A politikai felelősség kizárása, a jogi felelősség alkotmányos keretei, az államfő sérthetlensége**

A köztársasági elnök személyének sérthetlensége a köztársasági elnök alkotmányjogi jogállásának része.<sup>23</sup> A sérthetlenség folytán a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben, jogi felelőssége pedig kizárólag az Alkotmányban kifejezetten nevesített esetekben és formában áll fenn. Ez a megfontolás áll több, a határozatban leszögezett megállapítás háttérében is, maga az Alkotmány azonban kifejezetten nem foglal állást a köztársasági elnök politikai felelősségével kapcsolatban. Az államfővel szembeni felelősségre vonási eljárás megindítása rendszerint egy különleges eljárás az alkotmányos rendszerben, csak az Alkotmányban nevesített esetekben és speciális eljárásjogi feltételek mentén lehet ilyet lefolytatni.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> CSINK (8. lj.) 34–35.

<sup>22</sup> KOVÁCS Virág: „A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról” *Pázmány Law Working Papers*, 2011/14. [plwp.eu/docs/wp/2012/2011-14.pdf](http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-14.pdf)

<sup>23</sup> Alkotmány 31/A. § (1) bekezdés; Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdés.

<sup>24</sup> HALÁSZ (14. lj.) 226.

Az ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörök esetében a rendszerváltást követő években tisztázatlanok voltak a felelősségi viszonyok, a vonatkozó dogmatika nem volt még egyértelműen kidolgozva Magyarországon. Az Alkotmánybíróságnak ezért kellett akkoriban olyan dilemmákkal foglalkoznia, amelyekre a válasz ma már szinte evidenciának tűnhet, akkor azonban ezek kapcsán meglehetősen sok kérdőjel merült fel. Tisztázni kellett azt, hogy a sérthetlenség a politikai felelősség kizárását és a jogi felelősség korlátozott voltát jelenti (ABH 1991, 217, 236.). Az államfő sajátos pozíciójából következik, hogy döntése konkrét tartalma, a végrehajtó, vagy a törvényhozó hatalommal történő összeütközése miatt nem lehet elmozdítani pozíciójából. Konkrét és szándékos alkotmány- vagy törvénysértésre van szükség ahhoz, hogy erre sor kerülhessen<sup>25</sup> és az esetleges visszaélések elkerülése érdekében több szereplőnek is részt kell vennie a folyamatban.

A köztársasági elnök felelősségre vonásával kapcsolatban az Országgyűlés a kezdeményező szerep, azonban csak minősített többséggel hozhat ilyen döntést, így a Kormány mögött álló parlamenti többség önmagában nem elegendő a felelősségre vonás indítványozásához.<sup>26</sup> A minősített parlamenti többség sem képes önmagában a köztársasági elnök elmozdítására, hiszen magát az eljárást az Alkotmánybíróság bonyolítja le és ez a szerv határoz az esetleges jogkövetkezményekről is.<sup>27</sup> Ennek a megoldásnak a háttérében az áll, hogy az államfő mellett az Alkotmánybíróság a másik olyan szereplő, amely kívül áll a hatalmi ágak rendszerén, így politikailag ugyancsak nem felelős, szerepe éppen a hatalmi ágak közti kiegyenlítés. Az államfő tehát olyannyira kívül áll a hatalmi ágak hagyományos struktúráján, hogy elmarasztalásáról, esetlegesen elmozdításáról is egy a három hatalmi ágtól független szerv hoz döntést.<sup>28</sup>

A köztársasági elnök büntetőjogi védelméről törvényben kell rendelkezni. E törvény tartalmát az Országgyűlés belátása szerint határozza meg. Felmerülhetne az a megfontolás, hogy analógiaként a nemzeti jelképekre vonatkozó fokozott alkotmányos védelmet kellene kiterjeszteni az államfőre is, mivel a köztársasági elnök fejezi ki a nemzet egységét.<sup>29</sup>

Hasonlóképpen létező megközelítés, hogy a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét az államfő speciális státuszára vonatkozó korábbi hazai szabályozások alapján kellene meghatározni. Felhívhatóak továbbá külföldi modellek is, például Franciaországban hagyományosan kifejezetten szigorú a köztársasági elnök büntetőjogi védelme.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság egyik fentebb említett megközelítést sem osztotta, mivel az Alkotmányból nem vezethető le semmilyen konkrét tartalmi követelmény a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét rögzítő törvényre vonatkozóan. Az Országgyűlés belátása szerint határozza meg, hogy mire terjeszti ki ezt a védelmet, az államfő életére, testi épségére, becsületére, jó hírnévére. Abban is széles a törvényhozó mozgástere, hogy milyen eszközöket ítél a legalkalmasabbnak a büntetőjogi védelem realizálására. Így az Országgyűlés mérlegelésétől függ a meghatározott szankciók szigora, vagy éppen enyhése is, ez pedig lényegében attól függ, hogy melyik szempont élvez prioritást a jogalkotás során: az államfő becsületének védelme, vagy a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenységének szabad bírálata. Objektív, az Alkotmányból következő korlátja az Országgyűlés döntési szabadságának, hogy szigorú szankciórendszer kimunkálása esetében sem korlátozhatja a

---

<sup>25</sup> Alkotmány 31/A. § (2) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (2) bekezdés.

<sup>26</sup> Alkotmány 31/A. § (3) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (3) bekezdés.

<sup>27</sup> Alkotmány 31/A. § (5) és (6) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (5) és (6) bekezdés.

<sup>28</sup> CSINK (8. lj.) 104–105.

<sup>29</sup> SZALAI (10. lj.) 153–161.

<sup>30</sup> CSINK (8. lj.) 104–105.

véleménynyilvánításhoz való jog lényeges tartalmát, illetve figyelemmel kell lennie az arányosság követelményére is.<sup>31</sup>

## 5. A határozat utóélete

A 48/1991. (IX. 5.) AB határozat az egyik legtöbbet hivatkozott döntése az AB-nak, részben az azóta eltelt csaknem három évtized, részben pedig a benne foglalt megállapítások alapvető jelentősége okán. Ez a döntés olyan tételeit fektette le a magyar parlamentáris demokráciának, amelyek túlnyomó részét az Alaptörvény megalkotása, az alkotmányos szabályrendszer jelentős mértékű átalakítása is érintetlenül hagyta, ezért az akkori érvelések lényegüket tekintve napjainkban is probléma nélkül alkalmazhatóak. Mégsem adott választ minden, a köztársasági elnök jogállásával és hatásköreivel összefüggő kérdésre e határozat, ezért a későbbiekben az Alkotmánybíróságnak még többször is foglalkoznia kellett kapcsolódó kérdésekkel.

Még a rendszerváltást követő konszolidáció időszakában, egy évvel a jelen tanulmányban feldolgozott döntést követően került az AB elé egy az államfő kinevezési jogköreit érintő indítvány. Az ennek nyomán született határozat elsősorban arra koncentrált, hogy a köztársasági elnöknek mennyi időn belül kell meghoznia a kinevezési jogkörbe tartozó döntéseit. Az AB arra a következtetésre jutott, hogy az előterjesztéstől számítva észszerű határidőn belül köteles az államfő cselekedni, az észszerű határidő pedig harminc napban határozható meg.<sup>32</sup>

Alig néhány hónappal ezt követően ismét a kinevezési jogokkal foglalkozott az Alkotmánybíróság és leszögezte, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásának feltételeit nem lehet kiterjesztően értelmezni, a törvényi feltételeken felül új követelményt a köztársasági elnök nem támaszthat. Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát az Alkotmánybíróság akkor állapíthatja meg a kinevezési joggal összefüggésben, ha alapos okkal arra következtet, hogy a kinevezés közvetlenül és azonnal az adott szerv alapfeladatainak ellátását veszélyeztetné, ennek a helyzetnek a kialakulása pedig csak a kinevezés megtagadásával hárítható el.<sup>33</sup> Mindez a felmentésre akkor irányadó, ha a felmentés elfogadásával olyan személy gyakorolná a felmentett személy hatásköreit, aki esetében a kinevezés megtagadásának lenne helye.

A Göncz I. ügy határozathoz hasonló jelentőségű a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, amely főként az Alkotmánynak a köztársasági elnök politikai vétójával összefüggő rendelkezéseit értelmezte.<sup>34</sup> A hatalommegosztás elvéből kiindulva leszögezi a határozat, hogy a köztársasági elnök politikai vétója a törvényhozás ellensúlyát képezi ebben a struktúrában, érdemi alkotmányos garancia tehát, amelyet minden esetben érvényesíteni kell. Csak akkor lehet hatékony azonban, ha az Országgyűlés biztosítja a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásának feltételeit, még akkor is, ha az államfő észrevételei nem tartalmazzak új érveket és szempontokat. A törvényalkotási folyamatnak a köztársasági elnök által visszaküldött törvénynek az érdemi újratárgyalását biztosító szabályai tehát alkotmányos jelentőségű garanciák, amelyek a jogbiztonság és a hatalommegosztás elveinek érvényesülését szolgálják. Az érdemi újratárgyalás elmaradása közjogi érvénytelenséghez vezet.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> KOVÁCS (22. lj.).

<sup>32</sup> 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51. (Göncz II. ügy)

<sup>33</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207. (Göncz III. ügy)

<sup>34</sup> Alkotmány 26. § (2)-(5) bekezdés; Alaptörvény 6. cikk (5)-(9) bekezdés.

<sup>35</sup> SZALAI (12. lj.) 39-49.

Az Alkotmánybíróság értelmezte az államfő kitüntetési<sup>36</sup> és kegyelmezési<sup>37</sup> jogkörét is. Előbbivel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy az államfő mozgástere korlátozott, hiszen csak a megfelelően előterjesztett javaslat nyomán és ellenjegyzéshez kötötten adományozhat kitüntetést, az előterjesztésben nem szereplő személyt nincs lehetősége kitüntetni. Ugyanakkor mozgástere mégis érdemi, hiszen a kitüntetés adományozását meg is tagadhatja. A köztársasági elnök e döntése során a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének kell kiindulópontként szolgálnia. A kegyelmezési jogkör szintén korlátozott hatáskör, hiszen ellenjegyzéshez kötött, az előkészítő eljárás során megfogalmazott javaslat azonban az államfőt nem köti. Az ellenjegyzőt az ellenjegyzés megadása, vagy megtagadása tekintetében illeti meg döntési lehetőség.<sup>38</sup>

Az Alaptörvény újra szabályozta az alkotmányossági és a politikai vétó viszonyát, egyértelműbbé téve e vonatkozásban az alkotmányos kereteket. A 62/2003. AB határozat idevágó rendelkezései és érvelései tehát már nem irányadóak.<sup>39</sup> Az viszont napjainkban is releváns tétel, hogy a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalása során biztosítani kell a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogának gyakorlását a törvényalkotási folyamatban. Ezeknek a garanciáknak a tiszteletben tartása a törvény közjogi érvényességének előfeltétele.

Összességében az Alkotmánybíróság korai határozatai közül a 48/1991. (IX. 26.) döntés jelentősége kiemelkedő. Az AB ebben a határozatban tovább elemezte absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörének kereteit, de ami még fontosabb, körvonalazta a köztársasági elnök jogállását és az intézmény helyét a hatalommegosztáson alapuló alkotmányos berendezkedésben. Ezen felül az AB felvázolta a fegyveres erők demokratikus irányítási struktúrájának alapelveit, valamint számos a köztársasági elnök egyes hatásköreit érintő megállapítást is tett. Bár az Alaptörvény sok tekintetben pontosította a köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos szabályrendszert<sup>40</sup> és az utóbbi években nem is merült fel ilyen témájú értelmezési kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatában, továbbra is számíthatunk arra, hogy a harminc évvel ezelőtti elvi tételeket gyakran fogják hivatkozni mind a szakirodalomban, mind a közéleti vitákban.

## 6. Irodalom

CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány: 2008).

HALÁSZ Iván: *Az államszervezet fejlődése a közép-európai államokban 1989 után (Államfő, parlament, kormány)* (Budapest: Lucidus 2014) 158–299.

KOVÁCS Virág: „A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról” *Pázmány Law Working Papers* 2011/14. [plwp.eu/docs/wp/2012/2011-14.pdf](http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-14.pdf)

PETRÉTEI József: „A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei” *Kodifikáció* 2015/1. 5–29.

SZALAI András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?” *Jogelméleti Szemle* 2013/1. 153–161.

<sup>36</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pont.

<sup>37</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés k) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pont.

<sup>38</sup> 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620–636.

<sup>39</sup> PETRÉTEI (3. lj.) 5–29.

<sup>40</sup> Az Alaptörvény elsősorban a fentebb tárgyalt AB határozatok elvi tételeit építette be az Alaptörvény szövegébe a köztársasági elnöki intézmény kapcsán. Például: Alaptörvény 9. cikk (6) és (7) bekezdés.

