

HALÁSZ IVÁN

Az államszervezet fejlődése  
a közép-európai államokban 1989 után  
(Államfő, parlament, kormány)

Halász Iván

Az államszervezet fejlődése  
a közép-európai államokban  
1989 után  
(Államfő, parlament, kormány)

*Szüleimnek ajánlom*

A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta



A munka az ÚSP AV ČR kutatószervezet hosszú távú koncepcionális fejlődését szolgáló támogatással jött létre (RVO: 68378122)

Sorozatszerkesztő: Cholnoky Győző  
Miskolczi Ambrus  
Szász Zoltán

Szakmai lektor: Szalai András, Schweitzer Gábor  
Nyelvi lektor: Bende Zsófia  
Olvasószerkesztő: Lucidus Kiadó

Borítótér, tipográfia: Drobek Ödön

Felelős kiadó: a Lucidus Kiadó ügyvezetője

ISBN 978-963-9465-87-9  
ISSN 1585-3144

© Halász Iván  
© Lucidus Kiadó, az 1999-ben alapított Könyves Szövetség tagja

---

## Tartalom

Előszó.....	7
Bevezetés .....	11
A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után.....	44
A köztársasági elnöki tisztség fejlődése a rendszerváltás utáni Közép-Európában .....	158
A kormányok jogállása a visegrádi államokban .....	299
Összegzés – a közép-európai államok állam- és kormányformájának a dilemmái .....	345
Mellékletek és táblázatok.....	356

---

## Előszó

Ez a monográfia a négy visegrádi állam (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) 1989 utáni alkotmányos fejlődésével foglalkozik, legalábbis annak államszervezeti részével. Miután az államszervezet nagyon szerteágazó fogalom, amelyről igen sok doktori értekezést lehetne írni, egy ilyen terjedelmű munkában komplex bemutatására vállalkozni lehetetlen. Ezért az államszervezeti felépítésnek csak egy szeletére koncentrálok, amely szelet viszont a modern nyugati típusú hatalommegosztás szempontjából talán a legfontosabb – azaz az államfő, a parlament és a kormány kapcsolatrendszeréről lesz szó. Az olyan kérdések, mint a központi kormányzat és helyi önkormányzatok kapcsolata, az alkotmányosság védelmére szakosodott bírói szervek felépítése és hatásköre, vagy a különböző ellenőrzési és jogszolgáltató szervek itt tehát figyelmen kívül maradnak. Másfelől viszont az egyes közép-európai államhatalmi szerveket a maguk történetiségében szeretném bemutatni, legalábbis, ami a 20. századi alkotmányos és demokratikus fejlődést illeti. Ez különösen igaz az államfői poszt és a parlamentek esetében. A kormány problematikája, amely önmagában is nagyon komplex téma, itt főleg a törvényhozás és az államfő kapcsolatrendszerében kerül majd a vizsgálat fókuszába.

A tágabb 20. századi előzmények bemutatása ellenére, a könyv címének megfelelően a fő hangsúly mégiscsak az 1989 és 2013 közötti időszak bemutatásán lesz. A monográfia egészen 2013-ig jut el, hiszen az államszervezet területén nemcsak Magyarországon történtek fontos változások az elmúlt három-négy évben, hanem a többi térségbeli államban is. Hangsúlyosan szerepelnek a könyvben azok a viták és dilemmák, amelyek egyrészt a rendszerváltás idején jellemezték az egyes országokat, illetve a későbbi nagyobb fordulópontok, belpolitikai válságok idején. Ez különösen vonatkozik az egy- és kétkamarás parlament dilemmájára, az államfő közvetlen vagy közvetett megválasztására, a konstruktív vagy a destruktív

bizalmatlanság kérdésére és ezzel összefüggésben a kormányfő és a miniszterek felelősségére.

Az egyes nagy fejezetek nemcsak az alkotmányokba foglalt írott szabályokra fókuszálnak, hanem a közjogi rendszer gyakorlati működése során felmerült problémákra és azok alkotmánybírói feloldására is. Szintén fontosak azok az íratlan konvenciók, amelyek az elmúlt negyedszázadban kialakultak az egyes közép-európai államokban. A monográfia tehát nem annyira leíró jellegű, inkább problémacentrikus bemutatást szeretne nyújtani az olvasónak. Ez azt is jelenti, hogy a fő témáját (azaz a visegrádi államok államszervezeti fejlődését) a maga dinamikájában próbálja majd bemutatni.

Nem feledkezem meg a terminológiai kérdésekről és a szimbolikus elemekről sem, főleg ami az egyes közhatalmi szervek – így különösen az államfő és törvényhozás – szimbolikus jelentőségét illeti. A viszonylag rövid republikánus hagyományokkal rendelkező Magyarországon ez ugyan kevésbé észlelhető, de a többi visegrádi államban például a köztársasági elnöki pozíciónak komoly kultusza van. A lengyeleknél nagyon markáns a szejm jelentősége, ami kifejezi az egyik 1920-as évekbeli lengyel politikai mondata: „Van Lengyelország, van Szejm.” Ugyanakkor a parlamentarizmus Magyarországon is kiemelt szimbolikus jelentőséggel bír.

Bár nagyjából azonos terjedelemben igyekszem tárgyalni az egyes országok közjogi rendszerét, mégiscsak bizonyos aránytalanságok észlelhetők. Ez különösen igaz a magyar fejlődés bemutatására, amely a hazai olvasók számára mégiscsak jóval ismertebb, mint a cseh, lengyel és szlovák fejlődés. Ezért a könyvben a magyar változások prezentálása valamivel rövidebb, mint a többi országé. A szerző itt úgymond inkább kívülről próbálta szemlélni a magyar közjog alakulását, amennyire ez egyáltalán lehetséges.

Ezen a helyen szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik hasznos szakmai tanácsokkal, az egyes problémák megvitatásával, továbbá a nyelvi lektorálással, illetve az állandó biztatással segítettek az Olvasó kezébe most kerülő monográfia megírásában. Miután egy átfogó jellegű munkáról volt szó, sokan voltak, akik valamilyen formában közreműködtek abban, hogy ez a szöveg napvilágot lásson. Nagy köszönet illeti tehát Jan Bártát, Bende Zsófiát, Bragyova Andrást, Cserny Ákost, Egedy Gergelyt, Gajduscheck Györgyöt, Galicza Györgyöt, Honti Zsuzsát, Illés Pál Attilát, Jiří Jirá-

seket, Věra Jiráskovát, Käfer Istvánt, Kisteleki Károlyt, Kukorelli Istvánt, Zdeněk Koudelkát, Jan Kudrnat, Mészáros Andort, Ladislav Oroszt, Takács Albertet, Takács Pétert, Tamás Andrást, Téglási Andrást, Pardi Máriát, Václav Pavlíčeket, Ewa Poplawskát, Schweitzer Gábort, Szalai Andrást, Temesi Istvánt, Lenka Vostrát, Vörös Imrét és Vörös Károlyt.

Köszönettel tartozom azon intézmények vezetőinek is, amely keretein belül az elmúlt időszakban foglalkozni tudtam a téma feldolgozásához szükséges adatgyűjtéssel és az összegyűjtött adatok feldolgozásával. Köszönet illeti a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara, illetve az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete jelenlegi és korábbi vezetőit, nevezetesen Cserny Ákost, Imre Miklóst, Jakab Andrást, Körösi Andrást, Lamm Vandát, Patyi Andrást és Sente Zoltánt. Meg kell említeni továbbá azokat a külföldi kutatóműhelyeket és egyetemeket is, amelyek lehetővé tették a könyv publikálásához szükséges helyszíni kutatást, illetve konzultálást: a Cseh Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetét, a Károlyi Egyetem Jogi Karának Alkotmányjogi Tanszékét, a Sziléziai Egyetem Közpolitikai Karát, a Lengyel Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetét és a Szlovák Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetét. Szlovákiában még ki kell emelni a kassai székhelyű Pavol Jozef Šafárik Egyetem különböző karain oktató kollégákat is.

Végül, de egyáltalán nem utolsósorban köszönet illeti a szerző családját, amely mindenben támogatta, illetve elviselte őt az írás nehéz, néha már-már gyötrelmes folyamatában. A család támogatása nélkül ez a könyv soha nem jött volna létre.

Budapest, 2014. nyár

*Halász Iván*

---

## Bevezetés

A közép-európai államok 1989 utáni államszervezeti fejlődésének bemutatása előtt mindenképpen szükséges legalább röviden összefoglalni a rendszerváltás utáni alkotmányozás tágabb kontextusát és néhány regionális összefüggését. Enélkül ugyanis sok későbbi fejlemény, tendencia, trend, illetve közjogi konkrétum nem lenne teljesen érthető.

A közép-európai térség 20. századi közjogi fejlődése meglehetősen mozgalmas volt. A kelet-közép-európai régióban az említett században legalább három nagy alkotmányozási hullámról lehet beszélni.<sup>1</sup> Mindegyik hullám valamelyik nagy európai vagy egyenesen világméretű konfliktust követte – nevezetesen az első és a második világháborút, valamint a hidegháború végét. A mai napig ható alkotmányos és politikai hagyományok szempontjából mindegyik hullám fontos.

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy ezeket a hullámokat több esetben államalapítás előzte meg, hiszen az első világháború előtt a most létező négy visegrádi állam közül szuverén egységként csak a Magyar Királyság létezett, de az is csak a dualista jellegű Osztrák–Magyar Monarchia keretein belül. A magyar parlament többé-kevésbé szuverén működése mellett az egész birodalom külügyeit és hadügyeit alapvetően a császári Bécsben intézték. Lengyelország akkor még csak az újjászületésére várt. A Cseh Királyság (és Morva Ögrófság) ugyan jogilag létezett,<sup>2</sup> de

---

<sup>1</sup> Lásd ifj. Trócsányi László tanulmányát. Ifj. Trócsányi László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–390. o.

<sup>2</sup> A Cseh Korona országai 1526-ban kerültek végleg a Habsburgok uralma alá. Az egyes cseh tartományok mindvégig megőrizték közjogi különállásukat, de a cseh rendek 1620-as veresége után Bécs nagyon ügyelt arra, hogy többé ne hívják össze az úgynevezett generális országgyűlést, amelyen mindegyik történelmi tartomány képviseltette volna magát.

a Magyarországnál jóval kisebb volt a Habsburg Birodalmon belüli mozgástere. A mai Szlovákia területe pedig akkor még Magyarország szerves részét képezte.

Mindez gyökeresen megváltozott az első világháború következtében. 1918-ban megalakult a független Csehszlovákia, és újjászületett a több mint száz éve megszűnt lengyel állam. Másik oldalon jelentősen lecsökkent a szintén teljesen függetlenné vált Magyarország területe és lakosság-száma. Mindhárom közép-európai állam elindult a saját, önálló fejlődés útján, amely többnyire követte a 20. századi éles fordulatokat – azaz a két világháború közötti viszonylag békés időszakot, amelyet eleinte polgári demokratikus, majd egyre inkább tekintélyelvű fejlődés jellemezett,<sup>3</sup> követte a második világháború, amely a csehek és lengyelek esetében megszállást jelentett, a magyar és szlovák esetben pedig a náci Németországgal kollaboráló szélsőjobboldali rezsimek kialakulását.<sup>4</sup> A második világháború és a felszabadítás után az egész régió a Szovjetunió érdekszférájába került, ami

meghatározta a belpolitikai fejlődését is. Egy többé-kevésbé demokratikus átmeneti szakasz után, amely leginkább az 1945 és 1947 közötti évekre esik, mindenütt elkezdődött az úgynevezett népi demokratikus, majd szocialista rendszer építése. Elnevezésük ellenére itt nem demokratikus rendszerekről volt szó, hanem a kommunista pártok diktatúrájáról, amely viszont komoly (igaz, sajátos) modernizációs töltettel rendelkezett.<sup>5</sup>

A kommunista pártok vezette országok ugyan diktatórikus berendezkedést építettek fel, de szavakban soha nem tagadták meg az alkotmányosság, a demokrácia és az emberi jogok eszményét. A radikális szocialista mozgalmak ugyanis komoly emancipációs programmal rendelkeztek, és annak egyik aspektusa a folyamatos jogkiterjesztés volt. Tény viszont, hogy a polgári demokrácia értékeit elavultaknak és formálisnak tekintették – azok helyett a valódi, népi töltetű társadalmi demokrácia eszményében hittek. Csakhogy a gazdasági-szociális jogok megadása a kemény politikai-jogi garanciák nélkül nagyon könnyen diktatúrába fordulhat, ami végül be is következett – mégpedig a bolsevik kísérlet letelején.

Ezen túl az alkotmányozásnak ezen az országok esetében szimbolikus jelentősége is volt – a kommunizmus építésének egyes szakaszait ezek a rezsimek nagy előszeretettel egy új alkotmánnyal jelezték. Ez a „divat” Szovjetunióból érkezett, és az általa irányított térségben is gyökeret vert. Ez különösen igaz volt Jugoszláviára és Romániára. A később visegrádi-nak nevezett térségben azonban némileg más volt a helyzet. Itt csak Csehszlovákia követte ezt az utat, és az államszocialista időszakban összesen kétszer alkotmányozott – itt 1948-ban fogadták el az úgynevezett népi demokratikus, majd 1960-ban az úgynevezett szocialista alkotmányt. Az utóbbi által létrehozott közjogi rendszert 1968-ban újból módosították, és létrehozták a csehszlovák föderációt. Ez azonban már nem járt egy új alkotmány elfogadásával.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Erről lásd részletesen Berend T. Iván: *Terelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944–1990*. Vince Kiadó, Budapest, 1999.

<sup>6</sup> Erről a korszakról lásd részletesebben Szente Zoltán: A közép- és kelet-európai országok alkotmányfejlődésének fő jellemzői 1945-1989. *Jogtörténeti Szemle*, 2006. 1. szám, illetve a korábbi szakirodalomból Kovács István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi-demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, KJK, Budapest, 1985.

<sup>3</sup> A első polgári demokratikus alkotmány Csehszlovákiában született 1920-ban, hogy aztán egészen 1938-ig érvényesüljön. A gazdaságilag és társadalmilag viszonylag fejlett Csehszlovákiában ugyanis egészen addig nem került sor tekintélyelvű fordulatra, pedig az általános tendencia volt a térségben. Lengyelország bonyolultabb utat járt be – 1921-ben itt is egy polgári demokratikus alkotmány született, amelyet azonban némileg korrigálta az 1926-os puccs utáni tekintélyelvű szanációs rezsím. Az új rezsím azonban csak 1935-ben fogadta el új alkotmányát, amely aztán egészen a második világháborúig hatályban maradt, és hivatalosan a lengyel antifasiszta emigráció is azt tekintette irányadónak. Magyarországon megint más volt a helyzet – itt a forradalmakat leverő Horthy-rezsím visszatért a jogfolytonosság platformjára, és abból indult ki, hogy az 1918 előtti és utáni Magyar Királyság jogilag azonos. Ez egyben visszatérést jelentett az ezeréves történeti alkotmány eszméjéhez. Az ország ugyan királyság maradt, de király nélkül – erre pedig a közjogban is reagálni kellett. Emiatt született az államfői (azaz kormányzói) hatalom gyakorlásáról szóló 1920. évi I. törvényekik.

<sup>4</sup> Magyarországon a negatív tendenciák fokozatosan jelentkeztek, és különösen az 1930-as végétől gyorsultak fel. A folyamat kulminációs pontja mégis az 1944-es esztendő volt, amikor a náci Németország márciusban előbb megszállta az országot, aztán októberben a velük végtelékig kollaboráló nyilasokat ültették a hatalomba, akik a rövid idő ellenére közjogilag is saját képükre próbálták formálni a magyar államot. Mindez katasztrófához és totális háborús vereséghez vezetett. Szlovákiában pedig a németekkel kollaboráló néppárti rezsím 1939-ben fogadta el saját alkotmányát, amely ugyan tekintélyelvű volt, de nem annyira a német náci mintából indult ki, hanem inkább a dél-európai korporativista modelleket próbálta lemásolni. Erről lásd Kamanec, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura, h. n., é. n.

Lengyelország és Magyarország ezzel szemben inkább kivételt képezett a szocialista tömbben. Mindkét említett államban ugyanis az 1948 és 1989 közötti időszakban csupán egy alkotmányt fogadtak el – a népi demokratikus magyar alkotmányt 1949-ben és hasonló jellegű lengyel alkotmányt 1952-ben. Ezek a dokumentumok – módosításokkal – az államszocialista rendszer végéig hatályban maradtak. Legjelentősebb változásokra mindkét esetben az 1970-es években került sor. A lengyelek aztán az 1980-as évek elején tapasztalt válság után is még többször hozzányúltak az alkotmányukhoz. Ezzel is tompítani próbálták a fennálló társadalmi és politikai feszültségeket.

### *A rendszerváltás jellege*

A jelenkori közép-európai alkotmányos és politikai-kormányzati modellek gyökereit a rendszerváltás, illetve a rendszerváltoztatás korában kell keresni. A két kifejezés között árnyalatnyi különbség létezik ugyan, amely a társadalmi aktivizmus fokára és mértékére koncentrál.<sup>7</sup> A rendszerváltoztatás kifejezés ugyanis jóval „aktivistábbnak” tűnik. De sokkal fontosabb, hogy mit is jelent a fogalom. A 20. század második felében a világon három átfogó jellegű békés átmenetre került sor. Az átmenetek célja a demokrácia építése volt a diktatúra romjain. Konkrétan a dél-európai ultrakonzervatív diktatúrák bukásáról, a dél-amerikai demokratikus átmenetről és az 1980-as végén lezajlott kelet- és közép-európai rendszerváltásról van szó.<sup>8</sup> Ebből

az alig 15 év alatt lezajlott eseménysorozatból, pontosabban annak elemzéséből egész diszciplína született meg, amelyet néha tranzitológiának is neveznek, és óriási szakirodalma van.<sup>9</sup>

A magyar társadalom- és politikatudomány a rendszerváltás kifejezéssel jelöli az 1988 és 1990 közötti mozgalmas időszakot, amelyben gyökeresen átalakult az ország gazdasági-társadalmi, valamint politikai-kormányzati rendszere.<sup>10</sup> A kulminációs pont mindegyik ország esetében 1989 volt. Ami előtte történt, az a későbbi változások előkészítéseként értelmezhető, ami pedig 1990-ben következett be, azt már sok tekintetben az 1989-ben elindult folyamatok közjogi perfektualizálódásának tekinthető. A magyar szakirodalom ezt a kifejezést kiterjeszti az egész poszt szocialista térségre, rendszerváltás tehát ebben a kontextusban nemcsak Magyarországon zajlott le, hanem a Szovjetunió befolyása alatt álló egész keleti blokkban.<sup>11</sup> Ez teljesen legitim hozzáállás, még akkor is, ha más érintett országok és népek szakirodalma ezt a kifejezést ritkábban használja.

Az egész eseménysorozat köztudottan a szocializmusnak vagy inkább államszocializmusnak nevezett gazdasági-társadalmi és politikai formáció

<sup>9</sup> A teljesség igénye nélkül lásd például Lane, Jan-Erik – Ersson, Svante: *Democracy. A Comparative Approach*. Routledge. London – New York, 2003. 144–145. o., *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central-European Realities*. Ed. Szoboszlai György. Hungarian Political Science Association, Budapest, 1991., továbbá Whitehead, Laurence: *Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat*. XXI. Század Intézet, Budapest, 2001. (ebből különösen a 3. és 14. fejezet – 51–74. o. és 215–249. o.)

<sup>10</sup> A fogalom megragadásával például koncepciózusan foglalkozik Kornai János: *Mit jelent a rendszerváltás? Kísérlet a fogalom tisztázására*. Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam, 2007. április, 303–321. o. Az egész rendszerváltás problematikájának nagyon jó összefoglalóját megadta Ripp Zoltán: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

<sup>11</sup> Ennek bizonyítéka: Krausz Tamás: *Rendszerváltás és történelem. Tanulmányok a kelet-európai átalakulásról*. Kelet-európai Tanulmányok 6. kötet. Szerk.: Krausz Tamás – Mitrovits Miklós – Zahorán Csaba. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010. Ezzel szemben, amikor az orosz szerkesztők próbálták összegezni az elmúlt 20 év tapasztalatát egy reprezentatív tanulmánykötetben, akkor annak a következő címet adták: „*Forradalmak és reformok Közép- és Délkelet-Európa országaiban 20 év távlatából*.” Orosz eredeti: *Revoljuciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocnoj Jevropi: 20 let szpusztya*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.

<sup>7</sup> A témával átfogóan foglalkozó magyar kutató, Ripp Zoltán még egy fontos különbséget lát a két fogalom, vagyis a rendszerváltás cezúrát hordozó fogalma és a rendszerváltoztatás folyamat jellege között. Lásd Ripp Zoltán: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 113–116. o.

<sup>8</sup> Szilágyi István, a spanyol világ szakértőjeként egyébként egyik írásában polemizál azzal, hogy az előbb említett két átmenetet célszerű-e rendszerváltásnak tekinteni, hiszen ott nem kellett a gazdasági és társadalmi rendszer alapjait is megváltoztatni. Szilágyi István: *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996. 16. o.



reformjaként indult el. A Szovjetunióban nem forradalomként,<sup>12</sup> hanem felülről irányított reformként fogták fel, és még ezt a kifejezést is óvatosan használták. Az 1985 előtti Brezsnyev-korszak szovjet elitje ugyanis két okból nem szerette a reform kifejezést. Egyrészt ez a kifejezés náluk gyakran összekapcsolódott Nyikita Szergejevics Hruscsov némileg igazságtalanul voluntaristának is nevezett hektikus, sőt néha már kolerikus változtatásaival. A sztálinizmus felszámolásán a maga módján munkálkodó Hruscsov ugyanis még nem félt a reform kifejezéstől. A Hruscsovot felváltó Leonyid Iljics Brezsnyev neve által fémjelezett kurzus viszont már sokkal inkább a tökéletesítés fogalmát használta, ami jobban megfelelt a szovjet-szocialista rendszer hatalmi és ideológiai önképének.<sup>13</sup> Utóbbi ugyanis a szocialista rendszer történelmi és erkölcsi magasabbrendűségéből indult ki, ilyen rendszert pedig nem kell, sőt nem is szabad megreformálni, hanem legfeljebb csak tökéletesíteni.<sup>14</sup> A tökéletesítésből azonban a végén nem egy tökéletesebb rendszer lett, hanem nagyfokú stagnálás és konzerválódás. Ennek mélységét egy ideig feledtetni tudta a szovjet jóléti rendszer kiépítése az 1970-es években.<sup>15</sup>

Az 1985-ben kezdődött új kurzus értelemszerűen a korábbihoz képest próbálta meghatározni magát. A fordulatot az tette lehetővé, hogy 1985-ben Mihail Szergejevics Gorbacsov lett a Szovjetunió Kommunista Pártjának főtitkára. A viszonylag fiatal vezető már nem akarta és részben már nem

is tudta elhallgatni a szovjet rendszer mélyreható problémáit, és fordítani akart a kedvezőtlen trendeken. Eleinte azonban óvatosnak kellett lennie, ezért körültekintően bánt a reform kifejezéssel. Gorbacsov szimbolikusan és ténylegesen is át akarta alakítani a létező szovjet szocialista rendszert, de esze ágában sem volt annak lebontása.

Az 1980-as évek második felében már nemcsak a Szovjetunióban, hanem világszerte a peresztrojka kifejezést használták az akkor induló események megjelölésére. A „peresztrojka” magyarul „átalakítást” vagy „átalakulást” jelent. Gorbacsov, felismerve az országa és rendszere előtt tornyosuló problémákat, mélyreható belső reformokba kezdett, amelyek nemzetközi háttérét a nem konfrontatív, sőt békülékeny külpolitikával igyekezett biztosítani. Ennek része volt az is, hogy a moszkvai „birodalmi” központ a korábbiakban tapasztaltnál sokkal nagyobb mozgásteret biztosított a „keleti blokk” szocialista államainak, illetve azok vezetőinek. Gorbacsov nem várta el a többi szocialista ország vezetőitől, hogy feltétlenül kövessék a reformok útján, de nem is akadályozta őket abban, hogy esetleg nála radikálisabb változásokba vagy kompromisszumokba kezdjenek bele.<sup>16</sup>

Maga a „peresztrojka” szó gyakran használt kifejezés lett ezekben az országokban, de nagyon eltérő eredménnyel. Utólag vizsgálva, napi szinten igazából csak a Szovjetunióban használták. Azóta is viták folynak arról, hogy a „peresztrojka” melyik dimenziója (politikai, gazdasági, emberi jogi, mentális-kulturális stb.) volt a meghatározó.<sup>17</sup> Magyarországon 1988-1989-ben inkább a reform kifejezést használták a fontos programadó dokumentumokban, valamint a formálódó szakmai és politikai csoportok elnevezésében.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Arról, hogy a gorbacsovi peresztrojka hogyan tette lehetővé a kelet-európai átalakulást, lásd (szovjet-orosz szemszögből): Muszatov, Valerij Leonyidovics: *Polityika M. Sz. Gorbacsova i gyemokratyicseszkiye revoljuciji rubezsa 1980-1990-ch godov v Vosztocsnoj Jevrope*. In: *Revoljuciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztva*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZ-PEN, Moszkva, 2011. 79–90. o.

<sup>17</sup> Erről a problémáról lásd részletesebben Krausz Tamás: *A peresztrojka és a tulajdonváltás. Politikai koncepciók és történelmi valóság*. In: *Peresztrojka és tulajdonáthelyezés. Tanulmányok és dokumentumok a rendszerváltás történetéből a Szovjetunióban*. Szerk. Krausz Tamás. Russzisztikai könyvek XII. Budapest: Magyar Russzisztikai Intézet, 2003. 52–104. o.

<sup>18</sup> Ezekben az években indult el a Reform című hetilap, az állampártként működő MSZMP-n belül jöttek létre az úgynevezett reformkörök, és a változásokra áhító

<sup>12</sup> Ennek némileg ellentmond, hogy Mihail Gorbacsov és Borisz Jelcin is a „peresztrojka” a folyamat kezdetén a szocializmus forradalmi megújításaként fogták fel. Erről lásd: Krausz Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történelmi értelmezéséhez*. In: Krausz Tamás: *Vitás kérdések a Szovjetunió és Kelet-Európa XX. századi történetében*. Előadások, esszék és tanulmányok. Russzisztikai könyvek XXXIII. Russica Pannonica, Budapest, 2011. 196. o. Lehetséges azonban, hogy itt csak a szovjet korszakban megszokott politikai terminológia elfogadásáról volt szó. Hiszen a „forradalmi” jelző történelmi okokból nagyon népszerű volt a Szovjetunió vezetői szemében, akik ugyanakkor kevés dolgot kívántak maguknak kevésbé, mint egy igazi forradalmat.

<sup>13</sup> A hruscsovi reformokról és a brezsnyevi tökéletesítésekről lásd Font Márta – Krausz Tamás – Niederhauser Emil – Szvák Gyula: *Oroszország története*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2002. 577–589. o.

<sup>14</sup> Boffa, Giuseppe: *Ot SzSzsZ k Rossziji*. Izd. Mezsdunarodnije odnosenyija, Moszkva, 1996. 17. o.

<sup>15</sup> Uo. 29–44. o. Magyarul lásd erről a stagnáló brezsnyevi jóléti államról Font Márta – Krausz Tamás – Niederhauser Emil – Szák Gyula: *Oroszország története*. Maceenas, Budapest, 1997. 589–595. o.

1989-ben és főként 1990-ben a rendszerváltoztatás vagy rendszerváltás kifejezés került előtérbe, hiszen akkor már láthatóan többről volt szó egyszerű reformoknál, hiszen a reformok még mindig az adott rendszeren belül maradnak, és emiatt soha és sehol nem jelentenek gyökeres fordulatot.

Szembevetendő, hogy sem a Szovjetunióban, sem a reformfolyamatban élenjáró két szocialista államban – azaz Lengyelországban és Magyarországon – 1985 és 1989/1990 között nemigen használták a forradalom kifejezést. Valószínűleg nemcsak azért, mert azt még mindig fenntartották a „szent tehénnek” tekintett 1917-es bolsevik forradalomnak, hanem azért is, mert a helyzetet még csak kevesen érzékelték forradalminak, az elmúlt 70 év kontextusában pedig sokan már kiábrándultak a hivatalosan agyonünnepelt forradalmak iránti lelkesedésből.

Ezt a hozzáállást nagyon jól példázza Adam Michnik felfogása. Michnik, aki a posztstálinista szocialista rendszer legfőbb és legfelkészültebb liberális és demokratikus ellenfelei közé tartozott, sokkal inkább kompromisszum formájában akarta megdönteni és átalakítani a régi rendszert, mintsem forradalom kirobbantásával. Ez azért fontos, mert az egész keleti blokkban Lengyelország rendelkezett a legkomolyabb forradalmi potenciállal. Mellesleg Európában a legnagyobb „szovjet csatlós” országról volt szó, amelynek lakossága történelmileg nem kedvelte az oroszokat, ambíciózus, ellenálló és politikailag vállalkozó kedvű volt, és végül, de nem utolsósorban, nagyon súlyos gazdasági problémákkal is küszködött. Ezek egyik következménye a szigorú jegyrendszer volt, ami időnként valóban gyorsan képes fellázítani az embereket. Egy ilyen adottságokkal rendelkező nemzet meghatározó ellenzéki vezetői mégsem akartak eljutni a forradalomig, hiszen éppen a korábbi negatív történelmi tapasztalat miatt vonakodtak a forradalom gondolatától. A forradalmak ugyanis többnyire erőszakkal járnak. Szerencsés esetben korlátozott, rosszabb és rendszerint gyakoribb esetben korlátlanul tomboló erőszakkal és rombolással. Michnik, akit a szakirodalom néha a rendszerváltás „új kompromisszumos” vagy „evolucionista” teoretikusának is nevez,<sup>19</sup> ezt így fejezte ki: „Az erőszak felemészti és demoralizálja azt, aki vele él. Castro egy szabad Kubáért

magyar szakértői értelmiség, például Lengyel László is alapvetően a reform kategóriájában gondolkodott.

<sup>19</sup> Hankiss Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest, 1989. 307. o.

küzdött. De a Batista elleni forradalmi harc során a hatalom megrontotta... Századunkban a szabadságért folyó harc a hatalom igézetébe került ahelyett, hogy megteremtette volna a civil társadalmat. Következésképpen újra és újra a koncentrációs táborba futott bele... Ez minden forradalom közös problémája. Ahogy az angol forradalmárok szabadságra vágyódtak és Oliver Cromwellt segítették hatalomra, úgy a francia forradalmárok harca az emberi jogokért a guillotine-hoz vezetett.”<sup>20</sup>

Michnik szerint az is az erőszakos cselekedetek ellen szól, hogy rendszerint zátonyra futtatják a reformfolyamatokat. Ez történt a lengyel felkelés következtében a II. Sándor alatti Oroszországban, valamint az 1956-os magyar felkelés miatt a hruscsovi reformok egy részével, és ez történhet a szovjetunióbeli változásokkal is.<sup>21</sup> A megoldás inkább a politikai realizmusban és a kompromisszumokban rejlik.

Hasonló módon közelíti meg a problémát Kis János, az akkori események egy másik kulcsszereplője, a magyar demokratikus ellenzék és a békes átmenet egyik meghatározó ideológusa. Szerinte a kelet- és közép-európai vezetők számára a forradalom elviselhetetlen kockázatot jelentett, hiszen addig mindig a szovjet tankokat tudhatták maguk mögött a saját társadalmukkal szemben kialakult konfliktusaikban. 1989-ben viszont nem lehettek biztosak, hogy a Szovjetunió újból „kisegíti” őket. Másfelől azonban az ellenzéki oldal sem lehetett biztos abban, hogy a moszkvai vezetők továbbra is kitartanak a be nem avatkozás elve mellett.<sup>22</sup> De Kis szerint az ellenzék magatartásának volt még egy indítéka: „Ám az ellenzék mértékadó erőit nemcsak taktikai megfontolások fordították el a forradalmi út választásától. Az erőszakmentes és ugyanakkor a párbeszédre nyitott ellenállás a megelőző egy-másfél évtizedben az ellenzéki kultúra szerves része volt. A kelet-közép-európai demokratikus ellenzék számára a forradalmi hagyományt a totális diktatúrába torkolló kommunista mozgalom jelenítette meg; ebben csak Magyarország volt részleges kivétel, ahol az ellenzék

<sup>20</sup> Michnik, Adam: *Toward a New Democratic Compromise; An Interview with Adam Michnik*. East European Reporter. 3. évfolyam, 2. szám, 28. o. Idézte és lefordította: Hankiss Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest, 1989. 307. o.

<sup>21</sup> Uo. 26. o.

<sup>22</sup> Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódott idő*. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 58. o.

önszmélése egybeesett az 1956-os antitotalitárius forradalom hagyatékának felelevenítésével. Az ellenzék elvetette a kommunista forradalmárok erőszak-kultuszát és utópia-kergetését; minimális célokat tűzött maga elé – az emberi jogok, a polgári és politikai szabadságok érvényesítését –, és arra igyekezett rászorítani a hatalom birtokosait, hogy viselkedjenek úgy, mintha hinnének az általuk is aláírt nemzetközi emberjogi egyezmények erkölcsi elveiben.”<sup>23</sup>

A békés, mondhatni mérsékelt átmenetre törekvés térségbeli ellenzéki vezetők tudatos döntése volt. Az erőszak kerülésével, valamint a túlzott radikalizmus elutasításával a rendszerváltók azt is el akarták kerülni, hogy megint érvényesüljön a „saját gyermekeit megzabáló forradalom” logikája. Ezt az attitűdöt Kis így ragadta meg: „A »forradalom« fogalma másfelől elválaszthatatlan attól, hogy nagy tömegek törnek be a politikai cselekvéstérbe, hogy az utca embere megszerzi a tapasztalatot, melyet Bibó István az emberi méltóság felkelésének nevezett el: ez nagyszerű, főlemelő. A forradalmak áttörik a megcsontosodott intézmények ellenállását: ez kívánatos. Azonban könnyen fordulnak át az erőszak tobzódásába: ez szörnyűséges... Ha a forradalomnak emberi és társadalmi költségei elfogadhatatlanul súlyosak, akkor érdemes mindent elkövetni azért, hogy a kívánatos progresszív változások rendezett körülmények közt menjenek végbe.”<sup>24</sup> Szerencsére az 1989-es események ellenzéki és részben állampárti főszereplői szinte mindent elkövettek, hogy ez így is legyen.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Uo. 58. o.

<sup>24</sup> Uo. 57–58. o.

<sup>25</sup> Az erőszakhoz viszonyulás szempontjából nagyon jellemző például, hogy a „forradalmibb” Csehszlovákiában az egyik kulcsszereplő, a pozsonyi rendszerváltást lebonyolító mozgalom neve ez volt: Nyilvánosság az Erőszak Ellen Mozgalom. Ez a bonyolult elnevezés egyébként egy nyilatkozatból származik. Az akkori közhangulatra jellemző példát idézi az akkori pozsonyi események egyik fontos szereplője, a Charta ’77 szlovák aláírója, Miroslav Kusý politológus: „Amikor az egyik legelső nagygyűlésen valaki elkialtotta magát: »lapátra a kommunistákkal«, Šteпка úr viccesen próbált replikázni: »lapáttal a kommunistákra«. A tüntető főtér azonban elutasította az ilyen tréffalkozást ebben a kérdésben és a tömeg elkezdte skandálni: »Nem akarunk erőszakot!«” Lásd Kusý, Miroslav: *O čom to bolo...* In: *November 1989 na Slovensku. Súvislosti, predpoklady a dôsledky. Štúdie a úvahy*. Szerk.: Pešek, Jan – Szomolányi, Soňa. Nadácia Milana Šimečku – HU SAV - UK, Bratislava, 1999. 166. o.

Ami a „forradalmi” minősítést illeti, azt mégsem kell teljesen kiiktatni a rendszerváltás értékelésére szavakat tartó szótárból. Lehetséges, hogy technikailag valóban nem mentek végbe látványos forradalmak, de azok a változások, amelyeket az 1989. évi fordulat elindított, mindenképpen forradalmiak voltak – akár a politika, akár a gazdaság, akár a társadalom szférájáról van is szó. Ebben a tekintetben valószínűleg az a helyes megoldás, amelyet e dilemma feloldására Kis János alkalmazott. Szerinte ugyanis „... a forradalmakat nemcsak következményeik radikalizmusa különbözteti meg az átalakulás más formáitól, hanem a folyamat mikéntje is. Ahol forradalom van, ott új szereplők törnek be a politikai küzdőterre; az állam elveszti erőszak-monopóliumát; kiszámíthatatlan kimenetelű, nyílt küzdelemben dől el, milyen rezsim váltja föl a régit, s az hogyan osztja meg a közhatalom fölötti ellenőrzést a társadalom különböző csoportjai között.”<sup>26</sup>

A közjog és az egész jogrendszer problematikája azonban némileg ki-lóg ebből a sorból. Közjogi szempontból ugyanis forradalomról leginkább ott lehet beszélni, ahol megszakadt a jogfolytonosság. A rendszerváltást pedig mindenütt inkább a kontinuitás, mintsem a diszkontinuitás jellemezte.<sup>27</sup> A formális és a materiális folytonosság megkülönböztetése azonban messzire vezet, és nem tárgya a jelen értekezésnek.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei*. Kalligram, Pozsony, 2013. 17. o. Ugyanitt az idézett szerző a következőt is mondja: „Ha tehát »forradalomnak« nevezük a hirtelen s nem várt politikai fordulatokat, amelyek a gazdasági és társadalmi rend progresszív átalakulását eredményezik, akkor helyénvalónak tűnik az állítás, hogy a Bastille lerombolásának kétszázadik évfordulóján új forradalmi hullám söpört végig Európán, ezúttal a kontinens keleti szegélyén.”

<sup>27</sup> Egyébként példát az igazi jogi diszkontinuitásra még a változásokra és éles fordulatokra oly gazdag 20. században is nagyon nehezen lehet megtalálni. A jogfolytonosság igazi, azaz formális és materiális értelemben egyaránt vett megszakítására talán csak az 1917-es orosz bolsevik forradalom következtében került sor. Hiszen még az 1918-ban létrejött új államok is legtöbb vonatkozásban (polgári jog, közigazgatás, különböző eljárások stb.) arra építettek, amit az előző államok hagytak rájuk – mást egyébként nem is nagyon tehettek volna. Lásd Filip, Jan: *Ústavní právo České republiky. I*. Masarykova univerzita – Doplněk, 2003. 28. o. 4. számú lábjegyzet.

<sup>28</sup> A cseh alkotmánybíróság egyik 1993. évi határozatában (Pl. ÚS 19/93) egyébként megpróbált reflektálni erre a kérdésre: „A cseh alkotmány akceptálja és tiszteli a legalitás elvét, mint a jogállam komplex koncepciójának részét, azonban a pozitív jogot nemcsak a formális legalitáshoz köti. A jogi normák magyarázatát és alkalma-

Az 1989-ben és 1990-ben végbement folyamatokat tehát alapvetően a békés jelleg, fokozatosság és a megegyezésre való törekvés jellemezte. Ez sok tekintetben meghatározta az azt követő közjogi fejlődést is, amely alapvetően az előbb említett jogfolytonosság eszméjéből indult ki. A békesség egyik záloga ugyanis a távozó hatalmi elit és az érkező ellenzéki erők közti kompromisszum volt, amely az állami és jogi folytonosság talaján állt. A kompromisszumos jelleg legjobb kifejezői a kerekasztal-tárgyalások voltak.<sup>29</sup> Ebben két élenjáró reformország, Lengyelország és Magyarország volt meghatározó.<sup>30</sup> Az itt kialakult modell kisebb-nagyobb eltérésekkel másutt is érvényesült. Nem mindenütt került sor kerekasztal-tárgyalásokra, de a „régiek” és az „újak” közti átmeneti kompromisszum majdnem mindenütt megtörtént. A békés átmenetről szóló megegyezést a többi országban kétoldalú tárgyalásokon kötötték meg, de ez a lényegesen nem sokat változtat.<sup>31</sup>

*zását alárendeli azok tartalmi-materiális értelmének is, továbbá a jog alkalmazását attól is függővé teszi, hogy tiszteletben tartják-e a demokratikus társadalom alapvető konstitutív értékeit, és ezekkel az értékekkel méri a jogi normák felhasználását. Ez azt jelenti, hogy a „régijoggal” való kontinuitás esetében is létezik a „régirezsimmel” való értékbeli diszkontinuitás.”* Ez alapján Vojtěch Šimiček úgy gondolja, hogy a cseh esetben is lehet beszélni éles diszkontinuitásról a kommunista és a demokratikus rezsim között, bár inkább csak a tartalom, az értékek és nem feltétlenül az intézmények szintjén. Lásd Šimiček, Vojtěch: *Předlistopadový ústavní systém – je vůbec na co navazovat?* In: Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy. Eds.: Mlsna, Peter et alii. Leges, Praha, 2011. 140. o.

<sup>29</sup> A kerekasztal-tárgyalásokról, mint a demokratikus békés átmenetet elősegítő formáról lásd részletesebben *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. Elster, Jon. University of Chicago Press, Chicago, 1996.

<sup>30</sup> A magyarországi kerekasztal-tárgyalások dokumentumait lásd részletesen: *A rendszerváltás forгатókönyve*. Magvető Kiadó, Budapest, 1999–2000 (itt több kötetről van szó)

<sup>31</sup> Megkockáztható, hogy a kerekasztal-tárgyalások és a bilaterálisan lefolytatott „hatalom–ellenzék” tárgyalások minta alapján formalizálta a kelet- és közép-európai békés demokratikus átmenet egyik olyan jellegzetessége, ami az 1989-es átmenetet megkülönbözteti az 1970-es években végbement dél-európai demokratikus átmenetektől, illetve a valamivel később bekövetkező latin-amerikai fordulatoktól. Ott ugyanis ez a forma többé-kevésbé hiányzott, legalábbis a tranzíciós folyamat kezdeti stádiumában. Spanyolországban a kerekasztal-tárgyalásokra utólag került sor, az első szabad választások után. Ez nagy különbség Lengyelországhoz és Magyarországhoz képest. Tény viszont, hogy Spanyolországban a hatalom és az ellenzék közti koordináció szerepét a kerekasztal helyett a János Károly király töltötte

Minél korábban kötötték meg a békés átmenetről szóló kompromisszumot, az érthetően annál mérsékeltabb, azaz konzervatívabb volt. A békés átmenet egyik előfeltétele az adott körülmények között a jogfolytonosság vállalása az előző rezsimmel. Ez igazából nem is volt kérdéses. Az új rendszerek a régiekből nőttek ki, azok formai környezetének kihasználásával és totális tartalmi megújításával. Érdekes összefüggést fedezett fel ebben a tekintetben Sólyom László: *„A történelem iróniája, hogy a békés rendszerváltást, a jogi folytonosságot az tette lehetővé, hogy az 1949. évi XX. törvény tökéletes weimari alkotmány volt. Nem szerepelt benne megváltoztathatatlan rendelkezésként az állam szocialista jellege, sem a marxista-leninista párt vezető szerepe, és a társadalmi tulajdon domináns volta sem. A sztálini alkotmány magyar kópiájának leple alatt, alkotmánymódosítás formájában meg lehetett dönteni ugyanezt az alkotmányt. Ezt megkönnyítette az a magyar közjogi hagyomány, amely nem különböztetett meg – legalábbis eljárásjogilag – alkotmánymódosítást és alkotmányozást. Magyarországon mindig parlament alkotmányozott.”*<sup>32</sup>

Ez a weimari hasonlat egyébként akár kiterjesztően is használható. Végző soron a hitelét és hatékonyságát veszített régi rezsim, amely már kezdte felélni tartalékait, egyre kevésbé tudta magát legitimálni – akár ideológiai, akár fogyasztási, akár szervezési síkon. Sokszor már a működtetői sem azonosultak vele, a szerkezete viszont tovább döcögött. Végül ezért is bizonyult viszonylag könnyűnek formális kereteinek ilyen hatékony kihasználása a rendszer teljes tartalmi felújítására, illetve inkább totális cseréjére. Ez csak erősítette a folytonossági elemeket.<sup>33</sup> Igaz, azóta sokan és sokféle

be, aki egyrészt Franco tábornok akaratából lett uralkodó. Ezzel jó pontot szerzett a francóista hadseregben, másrészt pedig demokratikus elkötelezettségű volt (ami megfelelt a rendszerváltó ellenzéknek). A konkrét történelmi pillanatban tehát az ő autoritása helyettesítette a formális tárgyalást és megegyezést az átmenet forгатókönyvének elfogadtatásában. Lásd Kis János: *Reform és forradalom közt...* 36–37. o. 17. lábjegyzet.

<sup>32</sup> Sólyom László: cit. op. 15. o.

<sup>33</sup> Érdekes és szerteágazó, azaz nagyon sok részproblémára reagáló jogi folytonossági tesztet dolgozott ki Kis János a *Reform és forradalom közt* c. írásában. *(Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei.* Kalligram, Pozsony, 2013. 17–63. o. Eredendően a Hans Kelsen által használt megkülönböztetésből indul ki. Kelsen ugyanis ajánlja az olvasóinak a jogrend folyamatosságát megőrző változás és a „jogi forradalom” megkülönböztetését. Amennyiben egy átalakulási folyamat kielégíti a

módon megpróbálták ezt megkérdőjelezni, de ez a folytonosság 1989-ben akarva, nem akarva tény volt.

A rendszerváltás és a jogkontinuitás kérdését politika- és jogelméleti szempontból a magyar szakirodalomban többen próbálták feldolgozni.<sup>34</sup> Ez a kérdés leginkább a kárpótlási törvények és az úgynevezett sortűzpek kapcsán került előtérbe. Ez különálló nagy téma. A mostani téma szempontjából inkább Bragyova András általános megközelítése az érdekes, aki a szocialista rendszerből az alkotmányos demokráciába való átmenetet jelöli a rendszerváltás terminussal. Ez az átmenet jelentheti az átalakulás folyamatát, de jelentheti a változás eredményét is. Szerinte „*A rendszerváltás értelmét és jelentőségét elsősorban nem a mikéntje, hanem a tartalma adja, azaz az eredmény, a társadalom, benne és vele a jogrendszer így létrejött új állapota, amely azonban nem független az átalakulás mikéntjétől.*”<sup>35</sup>

Bragyova szerint a rendszerváltás alapvető jellemzője a jogrendszer kontinuitásának fennmaradása, hiszen az alkotmányos, politikai, gazdasági, társadalmi és jogi változások a fennálló jogrendszerben, annak alapján és annak megváltozásával mentek végbe. „*A jogrendszer kontinuitása, mint majd kimutatom, azt jelenti, hogy a jogrendszer tartalmazza saját előző állapotait, ezért a jogrendszer folytonossága elsősorban a jogrendszer megváltoztatásának jogi korlátaiban jelenik meg. Ezért a rendszerváltásban különleges kérdés az átmenet előtti és utáni jog viszonya. Ez alapvető az átmenet jellegének megértésében.*”<sup>36</sup> Fontos, hogy a szűken vett átmenet időszakában, azaz az 1988 és 1990 közötti időszakban majdnem mindenki

---

jogi folytonosság tesztjét, jogszerű folyamatról van szó, ha megsérti a tesztet, akkor a jogot áttörő folyamatról lehet beszélni. A reform tehát jogszerű folyamat, a forradalom pedig a jogot áttörő folyamat. (Lásd Kis János: i. m. 20. o.) Kis a rendszerváltás elméletét is megpróbálta ebben a jogi kontinuitás és diszkontinuitás, illetve ezzel összefüggésben a reform és forradalom dichotómiában szemlélni.

<sup>34</sup> A teljesség igénye nélkül megemlítendő Varga Csaba: *Jogi átmenetünk*. AKAPrint, Budapest, 1998., továbbá *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Tanulmánykötet. Szerk.: Varga Csaba. AKAPrint, Budapest, 1998., továbbá Bragyova András: *Jogváltás, kontinuitás és múlttagadás*. In: *Rendszerváltás a jogban. Rendszerváltás Magyarországon*. Műhelytanulmányok. Szerk.: Lamm Vanda. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2009. 11-46. o.

<sup>35</sup> Bragyova András: cit. op. 14. o.

<sup>36</sup> Uo. 14–15. o.

tisztában is volt ezzel a kontinuitással, azaz nem kételkedtek benne, és a többség nem is kívánta a megszakítását. A rendszerváltásnak a koordinatív-tárgyalásos módja pedig éppen ennek a megőrzését szolgálta.<sup>37</sup>

Bragyova tehát felteszi magának a következő kérdést: miközben a rendszerváltás következtében teljesen átalakult a jogrendszer tartalma, miért beszél mégiscsak a jogászok többsége arról, hogy a kontinuitása ezzel együtt töretlen maradt? Azaz: „... *miért ugyanaz a jogrendszer, amikor annyira megváltozott? A válaszom erre a kérdésre az, hogy a jogrendszer alapvető tulajdonsága, a jogrendszer érvényességi igénye nem változott: a jogrendszer kontinuitása pedig abban áll, hogy a jogrendszer érvényességi igénye változatlan maradt.*”<sup>38</sup> Az idézett szerző szerint „*A jogrendszer kontinuitása akkor lehet kérdéses, ha a jogrendszer változása ellentétben áll – vagy úgy tűnik, hogy áll – a jogrendszer érvényességi igényével. A jogrendszer mindaddig kontinuuus, ameddig változása a jogrendszer érvényességi igényével (legalitásával) összefér. Ha a jogrendszer változása ezzel ellentétes – ha tagadja saját érvényességi igényét –, akkor egy másik jogrendszerrel állunk szemben, amelynek érvényességi igénye független bármely előző jogrendszertől... A rendszerváltás a jogrendszer kontinuitásában kritikus helyzet volt, mert a jogrendszer érvényességi igényének folyamatossága mindig kérdéses, ha az azt megalapozó normák változnak. Ebben nem annyira magában véve az alkotmány változása az érdekes, hanem az alkotmány jogrendszerbeli státusának megváltozása. A szocialista jogrendszerben ugyanis az alkotmány nem volt a jogrendszer része, a jogrendszernek csak minimális-szükségyszerű alkotmánya volt.*”<sup>39</sup> Ez azt jelenti, hogy amikor az alkotmány megszabadult a maga fölött gyámkodó párt vezető szerepétől, tulajdonképpen visszaszerezte szuverenitását és normativitását, azaz újból a jogrendszer részévé vált.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Uo. 38. o.

<sup>38</sup> Uo. 15. o.

<sup>39</sup> Uo. 27. o. és 28. o.

<sup>40</sup> Uo. 28–37. o.

*A rendszerváltás utáni alkotmányozás sajátosságai – modellek, dilemmák, közös és sajátos vonások*

A visegrádi államok 1989 utáni alkotmányos fejlődésére is vonatkoznak azok a sajátosságok és trendek, amelyek az egész posztoszocialista térséget jellemezték. Ebből a szempontból a szűken vett közép-európai (azaz visegrádi) térség még nem alkotott különálló csoportot. A regionális sajátosságai ugyanis másból erednek – a stabilabb gazdasági állapotokból, a kiegyensúlyozottabb társadalmi viszonyokból, más politikai kultúrából, a térség iránt megnyilvánuló intenzívebb nyugati (euro-atlanti) érdeklődéséből, kisebb geopolitikai problematikusságából stb.

Ugyanakkor azt is lehet mondani, hogy a térség 1989 utáni alkotmányozása szempontjából a magyar példa többé-kevésbé egyedinek számít, hiszen 1989-ben formálisan alkotmánynovellának számító, de tartalmilag tulajdonképpen új alkotmányos dokumentum született – mondhatni a kelet- és közép-európai alkotmányozás első rendszerváltó chartális alkotmánya. Igaz, ez az alkotmány deklarálta átmenetinek számított, de már minden olyan politikai és szakmai kihívásra reagált, amelyet az akkori demokratizálódó korszak támasztott az új demokratikus alkotmányokkal szemben. Az, hogy végül is nem ebben a minőségben vonult be a történelembe, főleg annak volt köszönhető, hogy megalkotói konkrét politikai okokból továbbra is az 1949. évi XX. törvénynek akarták nevezni.

Részben hasonló volt a Lengyelország esete, bár az ottani „rendszerváltó” alkotmánynovella nem volt annyira komplex, mint az 1989-es magyar alkotmánymódosítás. A magyar és lengyel „egyediség” azonban alapvetően nem abban rejlik, hogy az átmenet szakaszos volt, hanem inkább abban, hogy ez az alkotmányozási folyamat mindkét oldalról elhúzódott – azaz korábban kezdődött és később ért véget, mint máshol.

1990 és 1997 között tulajdonképpen valamennyi posztoszocialista állam új, demokratikus alkotmányt fogadott el. Azt lehet mondani, hogy a rendszerváltás utáni alkotmányozás az 1997. évi lengyel alkotmány elfogadásával zárult le. Az 1998. évi albán alkotmány ugyanis már másra reflektált – nem annyira a demokratikus átmenet kihívásaira, hanem inkább arra az általános összeomlásra, amely az 1990-es évek közepén egy piramisjáték

következtében bekövetkezett ebben a kis országban.<sup>41</sup> Az ennél később született alkotmányok<sup>42</sup> vagy alaptörvények már más korban, más kihívásokra reagálva születtek.

A térségbeli alkotmányozás sorát egyelőre Magyarország zárja le, ahol 2011-ben egy új Alaptörvény elfogadására került sor, amely azonban nem változtatta meg radikálisan a korábban kialakult közjogi szerkezetet, legfeljebb csak néhány eddig is létező rossz vonását még inkább kidomborította.<sup>43</sup> A nemzeti, sőt már-már nemzetieskedő rendelkezések nem is akarták felforgatni a rendszerváltáskor és utána kialakult szerkezetet, inkább csak szimbolikusan akarták lezárni az átmenetnek deklarált elmúlt 20 évet, és egy új kezdet reményét kívánták adni a lakosságnak.

Az ezredforduló táján egyébként több térségbeli országban jelentős alkotmányos átalakulásra került sor, de csak kevés nekibuzdulás vezetett teljesen új alkotmány elfogadásához. A horvát, román, szlovák, ukrán<sup>44</sup> és

<sup>41</sup> Mindkét előbb említett ország esetében figyelembe kell venni, hogy itt a békés átmenet folyamán elfogadták az úgynevezett ideiglenes kisalkotmányokat, az albánok már 1991-ben, a lengyelek pedig 1992-ben. Ezek nem is voltak alkotmányok, inkább a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát szabályozó alkotmányerejű törvények. Miután az albánoknak hiányzott innen az alapjogok felsorolása, 1993-ban a korábban említett alkotmányos törvényt kiegészítették egy alapjogi katalógussal. Lásd Szente Zoltán: cit. op. 514–515. o.

<sup>42</sup> Például a 2006. évi szerb, 2008. évi albán vagy 2011. évi magyar alkotmányok, illetve alaptörvények. A 2006-ban elfogadott szerb alkotmány a jugoszláv államiság utolsó maradványainak eltűnésére, a Szlobodan Milosevics elnök neve által fémjelzett tekintélyelvű és háborús bűncselekményekben is érintett rezsím összeomlására, valamint Koszovó közeledő elszakadására volt hivatott reagálni. A függetlenné vált Koszovó 2008-ban fogadta el új alkotmányát, szintén komoly, de inkább csak közvetett nemzetközi segítséggel. Erre logikus módon a függetlenség megszerzése, valamint a nemzetközi közösség fokozatos visszavonulása miatt volt szükség

<sup>43</sup> Ezen negatív vonások közé tartozik az alkotmány túlzott rugalmassága, továbbá az egyes hatalmi ágak közötti viszonyrendszerben tapasztalható egyensúlytalanság, és végül az erős, majdnem „mindenható” magyar parlament alkotmánybíróvási kontrolljának (mással nem kompenzált) csökkentése.

<sup>44</sup> Ezekről a reformról lásd magyarul részletesebben Varga Attila – Veress Emőd: *Római alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007. 114–116. o., továbbá Mészáros Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere*. In: *Magyarok Szlovákiában* (1989–2004). Szerk.: Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Kisebbségkutató Intézet Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja – Dunaszerdahely, 2004. 125–140. o. illetve Hamberger Judit: *Alkotmánymódosítás Szlovákiában*. <http://epa.oszk>

más politikai elitek inkább csak az alkotmányok nagy novelláira szorítkoztak. Ezek ugyan jelentős elmozdulásokat is eredményeztek, illetve eredményezhettek a közjogi rendszerekben, de alapjaiban mégsem változtatták meg a rendszerváltáskor született alkotmányok meghatározó identitását.

Melyek voltak azok a kihívások, amelyekre a rendszerváltó alkotmányozóknak reagálniuk kellett, illetve melyek voltak a közös vagy legalább hasonló megoldások, technikák és intézmények, amelyeket akkor alkalmaztak, illetve honosítottak meg? Fontos és érdekes problémakör az alkalmazott és általában követendőnek tartott minták kérdése is. Ebbe a problémakörbe beletartozik mind a külföldi minták figyelembevétele, mind a viszonyulás a saját nemzeti közjogi hagyományokhoz.

A kihívások kérdése viszonylag egyszerű. 1989-ben szinte mindenütt általános volt az a meggyőződés, hogy a kommunista állampárti diktatúráról át kell térni a pluralista többpárti demokrácia rendszerére, továbbá a tervutasításos és totálisan központosított, a társadalmi tulajdon dominanciájára épülő gazdasági-társadalmi modelltől a szabad versenyen és a magántulajdon szentségén alapuló piacgazdaságra. Evidenciának számított továbbá, hogy az emberi jogok több évtizedes lábbal tiprása után olyan rendszert kell kialakítani, amely nemcsak deklarálja, hanem garanciákkal körül is bástyázza azok valódi érvényesülését. A további kihívások közé tartozott a frissen sziszterezett nemzeti szuverenitás és állami függetlenség alkotmányjogi biztosítása, valamint a demokratikus átmenettel együtt járó, annak céljait olykor erősítő, olykor keresztező „nemzeti reneszánsz” közjogi kifejeződése, lehetőleg új etnikai konfliktusok kirobbanása nélkül. A teendők közé tartozott a térségben korábban megszokottá vált mindenható állampárti modell teljes lebontása, és a normális, egymással versengő, ugyanakkor fegyveres különítményeket nem alkalmazó pártok meghonosítása.

Végül meg kell említeni ezen évek még egy fontos hívószavát, illetve fontos geo- és külpolitikai törekvését, amelyet egyszerűen úgy lehetne jellemezni, mint „visszatérést Európába.” Ez a törekvés csak 2004-ben, illetve Bulgária és Románia esetében csak 2007-ben perfektuálódott, de a

kezdetektől fogva befolyásolta a térségben a közgondolkodást és a politizálást. Ez a célkitűzés nem volt teljesen leválasztható egy szélesebb, bár kevésbé népszerű, ugyanakkor biztonságpolitikailag kulcsfontosságú euró-atlanti integrációról. Az utóbbi ugyanis nemcsak az európai integrációs folyamatokhoz való felzárkózásban nyilvánult meg, hanem a NATO-hoz való csatlakozási igényben is.

A „visszatérés Európába” és az euró-atlanti integráció hívószavaknak van egy másik, a geopolitikán és biztonságpolitikán túli dimenziója. Ezeket a jelszavakat ugyanis jogi, közjogi értelemben is lehet értelmezni. A „visszatérés” az akkori politizáló közvélemény szerint jól bevált európai – értsd nyugat-európai, polgári demokratikus – megoldásokhoz való visszatérést is jelentette egyben.<sup>45</sup> Ezzel az is összefügg, hogy az 1989-es fordulattal együtt járó demokratikus átmenet nagyon radikális változásokat hozott magával, de a közjogi megoldások tekintetében jóval kevésbé volt innovatív és kreatív, mint például az 1789-ben kezdődött nagy francia polgári forradalom vagy az 1917-es orosz forradalom radikális szocialista szakasza.<sup>46</sup> Mindkét esetben ugyanis más alapokra akarták helyezni a világot, és ennek megfelelően újszerű megoldásokban gondolkodva, azokat részben alkalmazták is. A rendszerváltást ebből a szempontból egyfajta történelmi és jogi konzervativizmus jellemezte, és az akkor színre lépő politikai eliteket a lakosság nagy részével együtt alapvetően inkább a nyugati demokratikus jóléti modellhez való csatlakozás vágya hajtotta, nem annyira az új társadalmi és politikai kísérletek.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Kis János ezt a trendet következőképpen fogalmazta meg: „1989-ben volt ilyen uralgó eszme: a többpártrendszerű, demokratikus jogállamé. Kétségtelen, harmadikutas elképzelések is megfogalmazódtak mind a hatalom, mind az ellenzék oldalán. Ezek az ötletek azonban nem voltak versenyképesek a nyugati típusú demokráciával. A térség lakosságának nagyobb része elutasította a kipróbálatlan eszmékkel való kísérletezést: oda akart eljutni, ahol a nyugati társadalmak már jó ideje voltak.” Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódtató idő. Kis János válogatott művei*. Kalligram, Pozsony, 2013. 47. o.

<sup>46</sup> Habermas, Jürgen: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége*. Világosság, 1991. 2. szám.

<sup>47</sup> Erről szól az előző lábjegyzetben idézett Kis János tanulmánya is. De ezt támasztja alá Jürgen Habermas által felvázolt események értelmezése is, amely még korábban született. Habermas az eseményeket pótló vagy „helyrehozó” forradalomként értelmezi. Szerinte a volt keleti blokk országaiban 1989 után győzedelmeskedett a liberális kapitaliz-

hu/00200/00266/00011/c000207.html 2001.03.25., továbbá Halász Iván: *A hatályos szlovák alkotmány eddig megvalósult, illetve tervezett módosításai*, Jogtudományi Közlöny, 55. évf., 2000. 9. szám, 361–370. o. és Tóth Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám 94–96. o.

Ebben a kontextusban tehát érthető, hogy az 1990-ben induló demokratikus alkotmányozás során miért estek olyan komolyan latba a külföldi modellek és minták.<sup>48</sup> Ezek követése tűnt ugyanis teljesen kézenfekvő megoldásnak az akkor jelentkező kihívások kezelésére. Nyilván nem mindegyik nyugati modell volt egyformán jól használható ebben a folyamatban.<sup>49</sup> Az angol jogfejlődés és a szervesnek tartott brit konstitucionalizmus például nagy népszerűségnek

mus és demokrácia, amelyek egyben részben az elmaradt nyugati típusú modernizációt is hivatottak voltak szolgálni. Ugyanakkor itt nem voltak kreatív, innovatív energiák, a demokratizálódás egyetlen tartalma a válságban lévő, elöregedett modellek intézményesítése és a történelmi lemaradás behozása volt. A rendszerváltás tulajdonképpen a nyugati technikai, fogyasztási és demokratikus potenciál másolását hozta magával. A legfontosabb mozgósító jelszavakat a kétszáz évvel korábbi polgári forradalom eszméi jelentették – azaz a népszuverenitás és az emberi jogok tiszteletben tartása. Erről lásd Habermas, Jürgen: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége*. Világosság, 1991. 2. szám.

<sup>48</sup> A külföldi minták és modellek átvételének nagyon gazdag szakirodalma van, akár a jelenség elméleti, akár a rendszerváltás utáni „gyakorlati” oldaláról. Magyar nyelven ezt a tematikát alaposan kiemezte és összefoglalta Varga Csaba. Lásd Varga Csaba: *Jogi mintaadás egy globalizálódó korban*. Társadalomkutatás, 24. 2006. évi 1. szám. 33–60. o. illetve Varga Csaba: *Jogállamiság: egy éthosz dilemmája*. Társadalomkutatás 29, 2011. évi 3. szám, 287–302. o. A teljesség igénye nélkül a legutóbbi nemzetközi szakirodalomból célszerű megemlíteni Wen-Chen Chang – Jiunn-Rong Yeh: *Internationalization of Constitutional Law*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1165–1184., valamint Perju, Vlad: *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1304–1327. o.

<sup>49</sup> Egyébként az előbbi lábjegyzetben hivatkozott Varga Csabának érdekes okfejtése van az optimális „jogi segítségnyújtásról,” amely sok tekintetben jól illik a rendszerváltás utáni kelet-közép-európai helyzetre. Szerinte ilyenkor nem jó felvenni egy gyors eredménycentrikus cirkuszi idomár pózát, hanem sokkal humánusabb és célravezetőbb magatartás, amely a mindenkor másra figyelő, a szélesebb összefüggéseket is figyelembe vevő kertészeket jellemzi. Lásd Varga Csaba: *Jogi mintaadás egy globalizálódó korban...* 33. o. Ebben a tanulmányban Varga Csaba nagyon hasznos terminológiai tisztázást is végzett. A szerző megpróbálta ugyanis megragadni és megmagyarázni a témával foglalkozó szakirodalomban olyan gyakran előforduló fogalmakat, mint a recepció, az oktrojálás, a jogexport, a jogátvitel, a jogkölesönzés, illetve a jogátültetés (azaz a jogi transplant). Kitért a jogi segítségnyújtás (azaz a legal assistance vagy a foreign legal aid) fogalmára is. 34. és 40. o. Fontos, hogy az elemzés egyaránt kitért a folyamatban tapasztalható aktivizmus fokára, továbbá az átadó és az átvevő szempontjaira, illetve a szerző kitért a jelenség szélesebb társadalmi és történelmi kontextusára is.

örvendett akkoriban (egyébként a 19. századi magyar reformkorhoz hasonlóan), de chartális alkotmány híján csak nehezen szolgálhatott közvetlenül felhasználható modell alapjául. Ahogyan erről korábban már szó volt, mindenki tudta, hogy a brit modell évszázados fejlődés eredménye, és nagyon sok olyan sajátossága van, amely szorosan kötődik Nagy-Britannia történetéhez és jogi kultúrájához. A brit hatás tehát csak áttételesen tudott érvényesülni.

Az USA alkotmányos modelljének ennél közvetlenebb kisugárzása és hatása volt. Figyelembe kell viszont venni az amerikai történelmi fejlődés sajátosságait, továbbá a földrajzi távolságot, a rendszerváltó országok és az USA eltérő geopolitikai súlycsoportba tartozását és sok más szempontot. Az amerikai minta a rendszerváltó években ezért különösen az oroszoknak volt érdekes és tanulságos. Egyrészt azért, mert egy nagyhatalom általában nagyhatalmakhoz méri magát, inkább azoktól hajlandó tanulni, mint a kisebb államoktól. Az amerikai hatás az orosz közjogi fejlődésen nemcsak az 1993-as alkotmány esetében érezhető, hanem már előtte, az 1991–1993 közötti időszakban is. Ilyennek tekinthető például az elnöki és alelnöki poszt bevezetése. Az amerikai hatás érződik az orosz föderalizmus és az abból táplálkozó bikameralizmus modelljén is.

Mindenki számára inspiráló volt viszont az amerikai emberi jogi fejlődés, illetve a kormányzat bírói kontrolljának modellje. A kelet- és közép-európai államok alkotmányos fejlődésére azonban nem ez a minta volt a meghatározó. A legfőbb inspirációt a térség elitjei a nyugat-európai modern alkotmányokban és közjogi modellekben találták meg.<sup>50</sup> Ide sorolható különösen a második világháború utáni német és francia alkotmányos fejlődés, kisebb mértékben pedig a dél-európai országok (főleg Spanyolország és Portugália) demokratikus tranzíciós tapasztalata is. Rendszerváltáskor egy további, addig kifejezetten csak regionális, azaz kizárólag csak Skandináviához kötődő emberi jogi intézmény, az ombudsman intézménye is kezdett elterjedni a térségben.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Sári János: cit. op. 275. o.

<sup>51</sup> Ez viszont nem jelenti azt, hogy mindegyik posztkommunista országban nagy lelkesedéssel fogadták volna ezt az intézményt, legalábbis az 1990-es évek elején. A helyzet csak később változott meg, de ez nem jelenti azt, hogy az ombudsmanok mindenütt azonos népszerűségnek és tekintélynek örvendenének. Az intézmény kelet- és közép-európai kezdeteiről lásd Sládeček, Vladimír: *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné právo*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 3 – 4/1997. Karolinum – Nakladatelství Univerzity Karlovy, 91. és 94. o.



Sok tényezőtől függött, hogy milyen külföldi mintákat próbáltak figyelembe venni a térség államai. Ebben szerepet játszottak a történelmi hagyományok és a kulturális kötődések, a földrajzi vagy a nyelvi közelség, illetve az orosz–amerikai relációban érvényesülő méretbeli hasonlóságok. Nem mellékes szempont a politikai és jogászai elitek nyelvi felkészültsége sem: melyik idegen nyelvet beszélték, melyik nagyobb ország szakirodalmát olvasták, hol jártak különböző ösztöndíjakkal stb. Ebben a kontextusban tehát nem meglepő, hogy a francia mintákra leginkább a románok voltak érzékenyek, míg a szűken vett Közép-Európában főleg német és részben osztrák hatások érvényesültek.<sup>52</sup>

A német hatás szempontjából döntően az 1949. évi bonni alaptörvény rendelkezett relevanciával. Ez tekinthető annak a jogforrásnak, amely talán a legtöbb mintaadó elemet nyújtotta több közép-európai állam számára. Innen merítették többen a konstruktív bizalmatlanság intézményét vagy a nagy tekintéllyel rendelkező, az általános bírósági szerkezettől elkülönült, specializált alkotmánybíróság gondolatát. A német alkotmánybíróság alapjogi ítélkezési gyakorlata is hatást gyakorolt több térségbeli államra.

A külföldi minták követésének szempontjából nem mellékes a páneurópai nemzetközi szervezetek hatása sem. A rendszerváltás utáni alkotmányozás ugyanis egybeesett az ezekhez történő integrálódási törekvésekkel. Ezek a csatlakozási törekvések mindenképpen a nyugati minta követésére ösztönözték a térségbeli államokat.<sup>53</sup> Miután az EU-hoz való csatlakozásra csak nagyon komoly gazdasági, jogi és politikai kritériumok teljesítése esetében volt lehetőség, az 1990-es években inkább az Európa Tanács által támasztott követelmények befolyásolták a kelet- és közép-európai államok közjogi szerkezetének és jogrendjének átalakulását. Ez mindenképpen pozitív hatással volt a térségre.

További izgalmas kérdés a nemzeti közjogtörténeti hagyományok hatása a demokratikus átmenet alkotmányozására.<sup>54</sup> Már szó esett arról, hogy ezeket az éveket nemcsak a demokratizálódási igény, hanem a nemzeti érzések

egyfajta reneszánsza és a saját történelmi múltjának bizonyos újrafelfedezése jellemezte. A problémát ezen a téren főleg az okozta, hogy a térség demokratikus „pedigréje” a kommunista rendszerek hatalomra jutása előtt sem volt makulátlan. A rövid átmenetet megelőzően háborús viszonyok uralkodtak, de az 1930-as évek közjogi megoldásaihoz sem lehetett nagyon visszanyúlni, mert azokban az években a legtöbb államot nem a demokratikus, hanem a tekintélyelvű politikai berendezkedés jellemezte. A rendszerváltáskor két ellentétes érdek csapott össze egymással: annak igénye, hogy hosszú évek után megint a saját nemzeti hagyományok szerint lehessen alkotmányozni, azzal a szomorú ténnyel ütközött, hogy a legtöbb esetben elég szegényes volt a második világháború előtti örökség. Ott is bonyolult volt a helyzet, ahol ennek az örökségnek bizonyos elemei mégiscsak léteztek. Lengyelországban például tudni lehetett, hogy a demokratikus 1921-es alkotmány az adott körülmények között nem volt igazán működőképes, a hatékonyabb 1935-ös alkotmány viszont már nem volt demokratikus. Ezt a dokumentumot már a második világháború alatti emigráns kormányzat és a mögötte álló politikai erők sem nagyon kedvelték, hiszen többségük a háború előtt a szanációs rezsim ellenzékéhez tartozott.

Szente Zoltán a következőképpen jellemezte ezt a problémát: „*Figyelemre méltó demokratikus tradíciókkal ugyan csak néhány közép-európai ország rendelkezett, a második világháború után több országban rövid és korlátozott többpárti demokrácia alakult ki, amelyek – némely, politikailag semleges közjogi hagyománnyal együtt – felhasználható politikai mintákat nyújtottak az új demokráciák alkotmányozása számára. Ezek követése persze megint csak eltérő mértékű volt; Magyarországon a nemzeti kerekasztal tárgyalásai során inkább az 1945–1948 közötti időszak egyes megoldásait vették alapul, s kevésbé a háború előtti – vagy akár a 19. századi – tradíciókat, míg Csehszlovákiában még a kommunista időkben is igyekeztek ragaszkodni az egyszemélyi államfői tisztséghez.*”<sup>55</sup>

Az egyes technikai megoldások tekintetében könnyebb volt a helyzet. Tipikusan ilyen a két kamarás törvényhozás modellje, amely a két világháború közötti időszakban több meghatározó térségbeli államot is jellemezett, köztük Csehszlovákiát, Lengyelországot, Magyarországot és Romániát is.

<sup>55</sup> Szente Zoltán: cit. op. 436. o.

<sup>52</sup> Ifj. Trócsányi László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–385. o.

<sup>53</sup> Szente Zoltán: cit. op. 436. o.

<sup>54</sup> Ezzel a kérdéssel átfogóan foglalkozott például Elster, Jon: *Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction*. University of Chicago Law Review, Vol. 58., 1991. 447. és 476. o.

A rendszerváltás során tehát a cseh, a lengyel és a román szakértők a szenátus létrehozásának szükségességére, mint a nemzeti hagyomány által alátámasztott, általa legitimált igényre tudtak hivatkozni. Magyarországon és Szlovákiában viszont nem hatott e tradíciónak az emléke.

A monarchia visszaállításának igénye, amelyet különösen a balkáni államok tudtak nemzeti hagyományként is feltüntetni, nem rezonált különösebben a térségben. Ennek okát valószínűleg abban kell keresni, hogy a monarchia restaurációja nem állt az 1990-es években meghatározó politikai elitnek érdekében. Ettől függetlenül a régi dinasztiák tagjai, illetve híveik több országban meglehetősen aktívak voltak. Annak érdekében, hogy a monarchia-restaurálási tendenciákat már csírájában elfojtsák, Romániában 1991-ben megváltoztathatatlanak deklarálták az államformára vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket.<sup>56</sup> Albániában 1997-ben népszavazást tartottak az államforma kérdéséről, de csak a szavazók egyharmada támogatta, hogy az ország Leka trónörökös megkoronázásával alkotmányos monarchiává váljon.<sup>57</sup> Bulgáriában Szimeonnak, a volt cári dinasztia, a Coburg család tagjának aktív helyi politizálása, II. Szimeon Mozgalmának létrehozása, sőt részleges parlamenti választási győzelme dacára sem sikerült megfordítani a trendet és visszaállítani a monarchiát. Szimeon Szakszko-burgotszkij ugyan nem lett sem cár, sem köztársasági elnök, de néhány évig mégis ő volt Bulgária miniszterelnöke. Ami a szűk értelemben vett Közép-Európát illeti, időről időre felbukkantak olyan pártocskák vagy politikusok, akik a monarchia restaurálását pártolták, de egyetlen esetben sem releváns komoly politikai erőkről volt szó, hanem marginális és bizzar politikai alakzatok próbálkozásairól.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> A román alkotmány módosíthatatlan rendelkezéseiről és az ilyen megoldás mögött álló érvekről lásd Varga Attila – Veress Emőd: *Román alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007. 68–70. o.

<sup>57</sup> Szente Zoltán: cit. op. 515. o.

<sup>58</sup> Magyarországon rendszerváltáskor Habsburg Ottóval leginkább az újjászületett Kiszegpárt néhány politikusa kacérkodott. Azokban az években megalakult egyébként a jelentéktelen Magyar Legitimista Párt is. A rendszerváltó Csehszlovákiában is 1990-ben megalakult a Csehország, Morvaország és Szilézia Rojalista Mozgalma, amely azonban mint politikai erő mindvégig jelentéktelen maradt, akkor is, amikor 1992-ben előállt saját alkotmánytervezettel. Lásd Kysela, Jan: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvou-komorových systémů*. Eurolex Bohemia, Praha, 2004. 424. o.

Összességében a második világháború előtti közjogi hagyományok átvétele egy-két technikai megoldáson kívül komolyabban csak ott került szóba, ahol valóban mélyek voltak a demokratikus gyökerek és emiatt teljes mértékben vállalható volt ez az örökség. Döntően Csehszlovákiáról van szó, illetve még inkább az 1993. január 1-jén megalakult Cseh Köztársaságról. Az 1989 utáni szlovák politikai elitnek ugyanis kevésbé azonosultak a háború előtti polgári demokratikus csehszlovák államisággal, főleg annak unitarista és centralista jellege miatt. Emiatt nem meglepő, hogy a legtöbb korabeli alkotmányozási dokumentumban, illetve későbbi szakcikkekben az 1920. évi alkotmánylevél<sup>59</sup> szerepel, mint az a dokumentum, amely az 1992-ben a Cseh Köztársaság alkotmányát elfogadó honatyákat és honatyákat inspirálta. Még a most hatályos cseh alkotmány indokolása is hivatkozik erre a dokumentumra.<sup>60</sup>

Az 1920-as csehszlovák alkotmány ennyire erős hatása annak ellenére érvényesült, hogy a cseh szakirodalom is elismeri: a hivatkozott alaptörvény esetében nem beszélhetünk különösebben eredeti vagy újító jellegű jogi normáról. A maga korában közismert és elfogadott elvekből indult ki és alapjogi felsorolása sem volt túlzottan széles körű. Ezért valószínűleg nem annyira a technikai paraméterei voltak tiszteletreméltóak, hanem az, hogy ez a dokumentum a többi társadalmi, politikai, gazdasági tényezővel egyetemben a térségben egyedülálló módon képes volt garantálni a polgári demokrácia működését. Ez pedig 1992-ben olyan teljesítménynek tűnt, amelyet az új tranzíciós korban is el kellett ismerni.<sup>61</sup>

A hatályos cseh alkotmány alapos ismerői azonban azokról a hatásokról sem feledkeznek meg, amelyek az állampárti diktatúra időszakából maradtak fenn, illetve öröklődtek át a demokratikus alkotmányozókra. Ez azért is igaz, mert az 1989 decembere és 1992 decembere közötti időszakban a csehszlovák szövetségi állam az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmány részlegesen módosított és az új kor kihívásaihoz hozzáigazított rendelkezései szerint működött. Ez a tény pedig nyomot hagyott. Nemcsak olyan, az 1960.

<sup>59</sup> A két világháború közötti csehszlovák alkotmánynak ugyanis ez volt a hivatalos neve. Csehül: Ústavní listina Republiky československé.

<sup>60</sup> Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. I. úplné vydání*. Leges, Praha, 2011. 322. o.

<sup>61</sup> Uo. 322–23. o.

évi alkotmányból átvett „apróságokról” van szó, mint a köztársasági elnök 5 éves mandátuma, vagy azon előírás, hogy a törvényeket a köztársasági elnöknek, a parlamenti elnöknek és a miniszterelnöknek kell aláírni, hanem magának az államfői tisztségnek a teljes koncepciójáról. Václav Pavlíček cseh alkotmányjogász az 1992-ben született megoldást hibridnek minősítette. „Az államfő alkotmányos jogosultságainak elemzése jelzi, hogy ezt a tisztséget részint a hatalom egységének az elvéből kiinduló szocialista alkotmány koncepciójából, részint pedig a hatalommegosztás elve alapján álló 1920. évi alkotmánylevél megoldásaiból hozták össze, ami abban nyilvánvaló, hogy az elnök politikailag és alkotmányosan nem felelős, de ellenjegyzés szükséges a döntéseihez. A Cseh Köztársaság alkotmányában ezért a köztársasági elnök jogállását részben a parlamenti köztársaság modellje szerint, részben pedig az autokratikus kormányzás elve alapján fogalmazták meg, hiszen az elnöknek még azokban az esetekben sem kell felelnie a tisztség gyakorlásáért, amikor maga hoz döntéseket.”<sup>62</sup>

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a külföldi hatások egyáltalán nem érvényesültek volna a cseh alkotmányozás során. Ez azoknak az intézményeknek az esetében igaz, amelyeknek voltak háború előtti előzményei. A jelenlegi cseh alkotmánybíróóság jogállása és kompetenciái például jobban hasonlítanak a mostani német alkotmánybíróóságra, mint a két világháború között döcögősen működő csehszlovák alkotmánybíróóságra.<sup>63</sup>

Miután a rendszerváltás az emberi jogok kérdésének reneszánszát hozta magával, az új alkotmányok nagyon sok figyelmet szenteltek ennek a problematikának. Ezek az alaptörvények már jobban figyelembe tudták venni a régi nyugat-európai demokráciák tapasztalatait, valamint a különböző egyetemes és regionális nemzetközi szervezetek emberi jogokkal kapcsolatos jogfejlesztő tevékenységét. Miután a térség lakói az államszocializmus 40 éves tapasztalata után tudták, hogy a jogokat nem elég csak deklarálni, hanem azokat garantálni is kell, az új posztoszocialista alkotmányokba sok olyan mechanizmus és intézmény került be, amelyek éppen e garanciák nyújtására voltak hivatottak. Főleg két intézmény volt nagyon népszerű: az alkotmány-

bíráskodás és az alapvető jogok biztosa, azaz az ombudsmannak az intézménye.<sup>64</sup> Mindkét intézmény lassú „beszivárgása” a kelet- és közép-európai államok közjogi rendszerébe több helyen már az 1980-as évek második felében elkezdődött, de a folyamat igazából csak 1989 után dinamizálódott.

Bár a trendek és a megoldások hasonlóak voltak, természetesen nem beszélhetünk teljesen homogén modellről. Amíg a legtöbb állam alkotmánya egyetlen általános emberjogi ombudsmant nevesített, az 1997. évi lengyel alkotmány ismerte a gyerekjogi ombudsman intézményét is. Magyarországon pedig a 2011. évi alkotmányozás előtt négy szakosított ombudsman működött: az általános alapjogi, a kisebbségjogi, az adatvédelmi és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa. A legtöbb tranzíciós ország külön alkotmánybíróóságot hozott létre, de például az észtek inkább az amerikai modell mellett döntöttek, és nem egy külön alkotmánybíróóság, hanem a Legfelsőbb Bíróság egyik egysége látja el az alkotmánybíráskodás feladatát. A rendes bíróságok az észt alkotmány szerint nem alkalmazhatják az alkotmányellenes jogszabályokat.<sup>65</sup>

A kormányforma tekintetében már jóval változatosabb képet mutat a posztoszocialista régió. A posztoszovjet Kelet-Európában inkább az erős prezidenciális hatalomra támaszkodó modell vált meghatározóvá, különösen Oroszországban és Belorussziában.<sup>66</sup> Ukrajna ebben a tekintetben ingadozik, de az ukrán államfő hatalmi pozíciója mindenképpen erősebb, mint közép-európai kollégáinak jogállása.<sup>67</sup> Az úgynevezett visegrádi Közép-Európában egyértelműen a parlamentáris kormányforma a domináns, igaz, az államfői hatalom eltérő erőt mutat. A délkelet-európai államok ebben a tekintetben változatosak, de elmondható, hogy a délszláv háború, illetve háborúk befejezése után még azokban az országokban is elindult a parlament hatalmának erősödése, ahol korábban éppen a háborúra tekintettel tekintélyelvű, erős elnöki rezsimek alakultak ki (például Szerbiában,

<sup>64</sup> Sári János: cit. op. 282. o. és 285. o.

<sup>65</sup> Sente Zoltán: cit. op. 462. o.

<sup>66</sup> A térségbeli „prezidencializmusról” lásd Krouwel, Andrés: *Measuring presidentialism of Central and Eastern European Countries*. Working Papers Political Science, Vrije Universiteit, Amsterdam. 2003. 2. szám

<sup>67</sup> Az ukrán elnökök alkotmányos jogállásáról lásd részletesebben Tóth Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám, 91–96. o.

<sup>62</sup> Pavlíček, Václav: *Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí.)* In: Kysela, Jan (Ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia, Praha, 2003. 87. o.

<sup>63</sup> E testület működéséről lásd részletesebben Langášek, Tomáš: cit. op.

Macedóniában vagy Horvátországban). A parlamentek jelentős megerősítése ellenére ezekben az országokban az államfői pozíció továbbra is tekintélyes maradt.

A romániai kormányformáról intenzív viták zajlanak, nevezetesen arról, hogy az valóban félpreszidenciális, vagy csupán parlamentáris-elnöki jellegű.<sup>68</sup> De amellett is lehetne érvelni, hogy alapjaiban parlamentáris jellegű, amit a meglehetősen önálló államfői intézmény színesít. A román rendszert alapvetően a konkrét működés alapján célszerű megítélni. Itt pedig Szente Zoltán szerint megfigyelhető egy tendencia – a közvetlenül választott államfő súlya akkor növekszik meg, amikor a stabil és vele szimpatizáló parlamenti többségre tud támaszkodni, illetve képes együttműködni a kormányfővel. A helyzetét jelentősen megkönnyítheti, ha az utóbbi nem pártvezér is egyben. Abban az esetben viszont, amikor a kormányfőnek stabil a parlamenti támogatottsága és ráadásul egy erős párt vezetője is, az államfői tisztség strukturálisan is meggyengül.<sup>69</sup> Hasonló kettősség jellemzi Litvániát is, amelyre néha félparlamentáris, máskor viszont félpreszidenciális kormányformaként tekint a szakirodalom.<sup>70</sup>

Víszonylag jelentős eltérések léteznek a térségbeli államok között az államfő konkrét jogállásának tekintetében, illetve abban a kérdésben, ki választja meg az elnököt: közvetlenül a nép, vagy a parlament. Eleinte az államfő parlamenti megválasztása sem volt ritka a térségben, de jelenleg ez a megoldás mintha visszaszorulna. Több állam, amely a rendszerváltáskor úgy döntött, hogy a parlament válassza meg az elnököt, ezt a módszert később megváltoztatta. Ez vonatkozik két viseigrádi államra is – a szlovákok 1999-ben tértek át a közvetlen elnökválasztásra, a csehek 2012-ben. Jelenleg a viseigrádi térségben már csak Magyarországon választják<sup>71</sup> az elnököt közvetett módon, azaz a parlament által.

<sup>68</sup> A román rendszer leírását lásd Varga Attila – Veress Emőd: cit. op. 262–295. o.

<sup>69</sup> Szente Zoltán: cit. op. 501. o.

<sup>70</sup> Uo. 463. o.

<sup>71</sup> Közvetett államfőválasztás létezik még Lettországból, Moldovában és Észtsországból. Lásd Jirásková, Věra: *Parlamentní republika a současnost*. In: Dělna moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014. 64. o. Észtsországból azonban valamivel bonyolultabb a helyzet, mert amennyiben az észts parlamentben nem sikerül elnököt választani, akkor ezen hatáskör egy speciális választói testületre száll át, amelyben a parlamenti képviselők mellett ülnek a települések képviselői is. Erről lásd Filip,

A rendszerváltás egyik fontos kérdése a nemzeti kisebbségek és a nemzetállami törekvések kapcsolata volt. A folyamatnak alapvetően örvendő demokratikus Nyugat már a Szovjetunió felbomlása során rádöbbsent az ébredező nacionalizmus veszélyeire. A délszláv föderáció véres felbomlása erősítette ezeket a félelmeket. Emiatt a Nyugat az 1990-es évek elejétől sajátosan kettős taktikát folytatott. Egyrészt többször kifejtette, hogy tiszteletben fogja tartani a kialakult külső és belső határokat, de a nemzetiségi béke érdekében bizonyos kisebbségvédelmi standardokat vár el az új demokráciáktól.<sup>72</sup>

Ezt a szempontrendszert a térségbeli államok saját érdekükben legalább részben kénytelenek voltak figyelembe venni az alkotmányozás során. Van ahol ez jobban, a kisebbségek szempontjából nagyvonalúbban sikerült, de akadt olyan ország is, amely inkább alulteljesített. Bizonyos kisebbségi jogok a legtöbb új demokratikus alkotmányba bekerültek. Ezek döntően a saját nyelv használatára, az anyanyelvi oktatásra, tömegkommunikációra, illetve a sajtóra és művelődésre vonatkoztak. Egyes országok egészen odáig jutottak, hogy a nemzeti kisebbségeknek privilegizált parlamenti képviselést is biztosítottak.<sup>73</sup>

Legbőkezőbbnek Szlovénia bizonyult, amely a két őshonos kisebbségnek, a magyaroknak és az olaszoknak nemcsak a közjogi nemzetiségi önkormányzati rendszer létrehozását tette lehetővé, hanem külön parlamenti képviselést is biztosított a számukra, mégpedig a plurális választójog se-

Jan: *K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky*. In: Postavení prezidenta v ústavním systému ČR. Sborník. Masarykova univerzita, Brno, 2008. 61. o. 5. lánb. Moldovában pedig a rendszerváltáskor először a közvetlen elnökválasztást vezették be, de 2000 óta megint a parlament választja meg az államfőt. Lásd Szente Zoltán: cit. op. 468. o. Lettországból pedig a közvetett elnökválasztás alapvetően az 1922-ben elfogadott alkotmány visszaállításának a következménye.

<sup>72</sup> Abban, hogy ez így alakult ki, fontos szerep jutott az 1991 és 1995 közötti délszláv háborúnak. Annak érdekében, hogy csökkentse az ez irányú feszültségeket, az EU az 1993-ban megfogalmazott tagsági feltételek közé a kisebbségek védelmének követelményét is beillesztette. Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *Bevezető*. In: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Szerk.: Majtényi Balázs – Vizi Balázs. Gondolat – MTA JTI MTA KI, Budapest, 2003. 23. o.

<sup>73</sup> Erről a problematikáról lásd összefoglalóan Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. Gondolat Kiadó – MTA KI, Budapest, 2007. 202–211. o.

gítségével.<sup>74</sup> Ez azt jelenti, hogy a magyar és az olasz nemzetiségű szlovéniai állampolgárok két szavazattal rendelkeznek – egyszer szavaznak a saját nemzetiségi jelöltjükre, egyszer pedig az általános szlovéniai listákra és jelöltekre. Sőt, az 1991. évi szlovén alkotmány nemcsak a saját határon túli nemzettársi közösségekről emlékezik meg, hanem a saját területén élő őshonos kisebbségeknek is deklarálta lehetővé teszi a kapcsolattartást az anyaországukkal. A szlovén megoldás egyetlen szépséghibája, hogy csak a két őshonos, de létszámában egyáltalán nem meghatározó nemzeti etnikai közösségre vonatkozik. A helyi szerbek és horvátok már nem élveznek ilyen privilegizált státust. A romákra külön szabályozás vonatkozik, és a németek sem kerültek be a szlovén alkotmányozó látókörébe. Ettől függetlenül el kell ismerni a szlovéniai szabályozás nagyvonalúságát.

A másik végletnek talán Bulgária tekinthető,<sup>75</sup> amelynek alkotmánya deklarálja (11. cikkelyének 4. bekezdése), hogy etnikai, faji vagy felekezeti alapon politikai párt nem hozható létre, és nem létesíthető olyan párt sem, amely az államhatalom erőszakos megszerzését tűzi ki célul.<sup>76</sup> Ezt a restriktív szabályt nem kompenzálják az alkotmány nagyon szűkszavú kisebbségvédelmi rendelkezései sem. Az alkotmány 36. cikkelye három bekezdésből áll, amelyekből az első azt deklarálja, hogy a bolgár nyelv tanulása és használata a bolgár állampolgárok joga és kötelessége! A 2. bekezdés sem enyhít sokat ezen a szigoron, amikor azt mondja ki, hogy a nem bolgár anyanyelvű állampolgárok a bolgár nyelv kötelező tanulása mellett jogosultak saját anyanyelvük tanulására és közelebből meg nem határozott használatára. Ebből a bekezdésből tehát mintha az következne, hogy amíg a bolgár nyelv elsajátítása kötelesség, addig a saját anyanyelv tanulása csupán lehetőség.

E két véglet között a különböző megoldások széles skálája helyezkedik el. Néha bizonyos ellentmondások is jellemezték ezeket a rendelkezéseket.

<sup>74</sup> A szlovéniai modellről lásd Győri Szabó Róbert: *A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 308–323. o.

<sup>75</sup> Pap András László: cit. op. 205–206. o.

<sup>76</sup> Albániában pedig az etnikai, vallási és területi pártok létrehozását 1991-ben a párttörvény tiltotta meg, amelyen később csak az erőteljes görög nyomásra enyhítettek. Lásd Pap András László: cit. op. 205. o.

A román alkotmány mai napig nemzetállamként határozza meg Romániát, de szintén lehetővé tette a kisebbségek privilegizált képviselőházi képviseletét.<sup>77</sup> Ezzel egyidejűleg a román alkotmány tartalmaz egyfajta anti-pozitív-diszkriminációs klauzulát is. Az alkotmány 6. cikkelyének 2. bekezdése értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek.

Hasonló szellemiségű klauzulát tartalmaz egyébként az 1992 szeptemberében elfogadott hatályos szlovák alkotmány is. A nemzetiségi kisebbségek jogaira vonatkozó 34. cikkely 4. bekezdése szerint „*A nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozó állampolgárok számára az alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint a többi lakos diszkriminálására.*” Tulajdonképpen erre a klauzulára hivatkozva tette annak idején lehetetlenné a kassai székhelyű alkotmánybíróság, hogy Szlovákia is rendelkezzen olyan antidiszkriminációs törvénnyel, amely elismerné az etnikai alapú pozitív diszkrimináció lehetőségét.<sup>78</sup> A szlovák alkotmány többi kisebbségvédelmi vonatkozású rendelkezése már csak a megszokott közép-európai standardot jelenti.<sup>79</sup>

A nemzeti reneszánsz nemcsak a kisebbségek védelme területén hagyott nyomot a rendszerváltás után elfogadott alkotmányokon. A kor egyik újdonsága az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzula volt, amely rendszerint a határon túl élő nemzettársak segítésére és a velük való kapcsolattartásra vonatkozott. A sort a rendszerváltás kori magyar alkotmány kezdte, de utóbb valamilyen formában a bolgár, horvát, lengyel, macedón, orosz,

<sup>77</sup> Részletesebben a romániai megoldásról lásd Fábíán Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviseletének jogi keretei*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 233–248. o.

<sup>78</sup> Ezen klauzula egyébként az elfogadás idején inkább a magyar kisebbséggel szembeni bizalmatlanságot fejezett ki, de a következményeit sokkal inkább a roma közösség tagjai viselik, hiszen a pozitív megkülönböztetést szolgáló intézkedések alapvetően rájuk vonatkoztak volna.

<sup>79</sup> Mészáros Lajos szerint a szlovák alkotmány az alapjogi vonatkozású kérdésekben tulajdonképpen a német-osztrák mintából indul ki. Lásd Mészáros Lajos: cit. op. 130. o.

román, szlovák, szlovén és ukrán alkotmány is folytatta.<sup>80</sup> Ezen klauzulák alapján a komoly diaszpórával rendelkező államok többsége elfogadta az úgynevezett státus- vagy kedvezménytörvényüket.<sup>81</sup>

Annak ellenére, hogy az 1990-es évek elején elfogadott térségbeli alkotmányok inkább mintakövetőek és eurokonformak lettek, mintsem kreatívak és innovatívak, mégis bekerült azokba néhány olyan sajátosság, amelyek igazából csak rájuk jellemző. Korábban már volt szó arról, hogy reagálva a saját pártállami múltjukra, a rendszerváltó alkotmányozók általában nagyon óvatosan közelítették meg a pártok működését. Különösen arra törekedtek, hogy meghatározzák a pártok helyét a közjogi, illetve politikai rendszerben, megpróbálják kizárni azok egyeduralmi törekvéseit,<sup>82</sup> valamint azt, hogy esetleg félkatonai egységekkel is rendelkezzenek. Ilyen utalásokkal Nyugat-Európában csak elvétve lehet találkozni. Az utóbbi tendencia – azaz a fegyveres pártok tilalma – nemcsak a munkásörökség tradíciója miatt fontos, hanem azért is, mert bizonyos nemzeti mozgalmakban az elmúlt száz évben nem volt ritka a félkatonai, illetve paramilitáris különítmények működtetése. Ez jellemezte például a két világháború közötti ukrán nacionalista pártokat, de a jelenség a Balkánon,<sup>83</sup> sőt, a fasizálódó Közép-Európában sem volt ismeretlen.<sup>84</sup> Több új alkotmány pedig a pártok számára előír egyfajta demokratikus minimumot. A most ismer-

tett rendelkezések tehát a régebbi nyugat-európai alkotmányokkal való összehasonlításban a kelet- és közép-európai térség egyik sajátosságaként tekinthetők. Ez a pártállami tapasztalat elutasítására reagálva született, de még nem vonható le belőle az a következtetés, hogy a rendszerváltás kori alkotmányok az alaptörvények külön és specifikus csoportja.<sup>85</sup>

Végül a korábbi szocialista múlt abban is megnyilvánul a térségbeli új, demokratikus alkotmányok esetében, hogy azok erős készletet éreznek saját államiságuk, gazdasági-társadalmi rendszerük és alkotmányos rendjük konkrétabb definiálására. Ezért főleg a bevezető rendelkezések viszonylag sok ideológiai és rendszertani meghatározást tartalmaznak. Hasonló a helyzet az állami függetlenségre és a nemzeti szuverenitásra történő utalásokkal.<sup>86</sup> Ez is érthető, hiszen a posztkommunista térség az 1989-et megelőző évtizedekben legfeljebb csak formális értelemben tekinthető szuverénnek. Ebben a tekintetben egyébként a szűk értelemben vett közép-európai alkotmányok még viszonylag visszafogottak, szemben például a posztszovjet szláv vagy baltikumi alkotmányokkal.

<sup>80</sup> Erről lásd részletesebben Halász Iván: *A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004. 27–41. o.

<sup>81</sup> Ezekről lásd részletesebben Halász Iván: *A határon túli nemzettársakról való gondoskodás modelljei Kelet- és Közép-Európában*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004. 42–74. o. A magyar magyarságpolitikáról lásd még Bárdi Nándor: *Tény és való*. Kalligram, Pozsony, 2004.

<sup>82</sup> Jirásková, Věra: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk.: Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 18. o.

<sup>83</sup> Lásd a horvát Jogpárttal szoros kapcsolatokat ápoló usztasákat, a román vasgárdistákat vagy a különböző bolgár pártok különítményeit. Ezekről a képződményekről lásd Jelavich, Barbara: *A Balkán története. 20. század*. Osiris Kiadó – 2000, Budapest, 1996. 180–186. o.

<sup>84</sup> Még a gyenge cseh fasisztáknak is voltak paramilitáris egységeik. Szlovákiában a legerősebb párt, a Hlinka-féle Szlovák Néppárt rendelkezett a Hlinka Gárdával. Magyarországon pedig közismert a nyilaskeresztes párt különítményeinek a működése.

<sup>85</sup> Věra Jirásková, a témával foglalkozó cseh alkotmányjogász egyik írásában azt állapította meg, hogy szerkezetileg és tartalmilag ezek az új alkotmányok nem nagyon lógnak ki a modern alkotmányok sorából. Tulajdonképpen átveszik a kipróbált liberális közjogi megoldásokat, és igyekeznek reflektálni az alkotmányjog fejlődésének legújabb trendjeire is. A korábbi térségbeli alkotmányoktól viszont az értékek szintjén nagyon markánsan különböznek. Jirásková, Věra: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk.: Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 17. o.

<sup>86</sup> Bár létezik egy olyan vélemény is, hogy nem eléggé. Ezt az álláspontot képviseli például a neves cseh alkotmányjogász, Pavlíček, Václav: *Úvaha o vnějších vlivech, suverenitě a kontinuitě ústavních změn*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk.: Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 9. o. Az idézett szerző itt valószínűleg az elért eredmények vagy inkább kudarcok szemszögéből, illetve a cseh alkotmány alapján vizsgálta az ügyet, mert több térségbeli alkotmány valóban komoly figyelmet szentelt ennek a kérdésnek.

## A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban

### Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után

A rendszerváltás után tulajdonképpen a teljes közép-európai régió, de különösen annak visegrádi alrégiója szakított az előző évtizedekben domináns szovjet típusú modellel és az abban meghatározó szerepet játszó, a hatalom egységét hirdető elvvel. Ehelyett mindenütt a hatalommegosztás elve, illetve a fékek és ellensúlyok elméleti rendszere vált népszerűvé, illetve meghatározóvá. Ez a váltás komolyan kihatott az 1989/1990-ben végbement változások során született új kormányformára, valamint azon belül az újradefiniált parlamentek pozíciójára és szerepkörére.

#### *A történeti előzmények*

Mielőtt sor kerül az egyes közép-európai parlamenti modellek és a törvényhozás belső szerkezetének a bemutatására, célszerű röviden kitérni arra a kérdésre is, hogy milyen történeti tradíciókkal rendelkezik a térség ebben a tekintetben. Az országos népképviselői szervek történeti előzményei nagyon messzire nyúlnak vissza, hiszen a gyökereket egészen a középkorban kell keresni. Ez mai napig erősen érezteti a hatását például a terminológiában. A középkori államiság tradíciójával rendelkező közép-európai országok parlamentjeinek az elnevezése is ennek megfelelően erősen történeti jellegű, elég csak a magyar országgyűlésre, a lengyel Szejmre vagy részben a cseh képviselőházra gondolni.<sup>87</sup> Természetesen a polgári forradalmak

<sup>87</sup> Az utóbbi csehül „Poslanecká snemovna” névre hallgat, amely szóösszetételnek a második fele valóban a régi múltba nyúlik vissza.

előtt mindegyik esetben erősen rendi jellegű testületekről volt szó, de az nem jelenti azt, hogy ezek a szervek nem próbálták volna meg hatékonyan ellenőrizni a végrehajtó (azaz királyi) hatalmat és magukhoz vonni a törvényhozás jogát.

Legnagyobb jelentőségre az országos rendi képviselői szerv a lengyel–litván államban tett szert, ahol az országos Szejm mellett létrejött a tartományi szejmikek (azaz kisszejmek) egész rendszere. Miután a Lengyel Királyságból és a Litván Nagyfejedelemségből álló óriási államalakulat a kora újkorban a királyság intézménye megtartása mellett idővel egyfajta nemesi köztársasággá vált,<sup>88</sup> a Szejm keretében való ülésének tulajdonképpen az állami élet szinonimájává vált. Később meg is született az a híres, később még ismertetett mondat, miszerint, „Van Szejm, van Lengyelország.” Emiatt legalább röviden célszerű összefoglalni ennek a nemesi republikánus intézménynek a rövid történetét.

A lengyel–litván állam nagyszámú nemessége, amely egészen a 19. század végéig a politikai nemzetet alkotta, fokozatosan tudta kiépíteni saját országos reprezentációját. Ez a fejlődés, több más középkori államhoz hasonlóan két szálon haladt, hiszen itt is először külön fejlődött a főrendeknek fenntartott Szenátus, és külön a tartományi köznemességet képviselő Szejm. A lengyel Szenátus genézisének a kezdetét a jogtörténeti irodalom a Lokietok Ulászló és Nagy Kázmér királyok uralkodásához köti. Az utóbb említett király alatt két tanács alakult ki a király mellett – egy szűkebb és egy tágabb királyi tanács. Az utóbbi lett a későbbi Szenátus alapja.<sup>89</sup> E tanács tagjai 1422-ben már ott voltak, amikor király konzultáció céljából összehívta az első országos tanácskozást – a Szejmet. Az igazi fordulópontot a Szenátus kialakulásának a folyamatában a 16. század kezdete jelentette. 1501-ben először jelenik meg a Szenátus kifejezés egy hivatalos állami dokumentumban. Ettől kezdve a lengyel országgyűlésként működő Szejm felsőházaként működött a Szenátus. 1504-ben 87 szenátorból állt, akiket

<sup>88</sup> Ennek működéséről magyar nyelven lásd Ring Éva: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” *A nemesi köztársaság válságának anatómiája*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>89</sup> Mikulski, Krzysztof: *Senat I. Rzeczpospolitej – geneza, skład i kompetencje*. In: *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*. Kancelaria Senatu, Warszawa, 2013. 16–17. o.

a király nevezett ki. Ez volt ugyanis a felsőház fő sajátossága – a tagjait nem a vajdasági nemesség választotta, hanem az uralkodó nevezte ki.<sup>90</sup> Ez volt az uralkodó egyik legfontosabb kinevezési jogköre. Igaz, a szenátori kinevezés az illető személy élete végéig szólt. A későbbi években emiatt még növekedett a szenátorok létszáma – 1569-ben például már 140-en voltak. 1576-tól kezdve a király köteles volt 16 szenátor-rezidentet az udvarnál tartani, nyilván a kormányzás elősegítése és a saját maga ellenőrzése céljából.<sup>91</sup> A Szenátus tekintélye a 17. század közepén kezdett zuhanni, ami főleg a belharcokkal függött össze. A későbbi reformok célja pedig az volt, hogy a szenátorok is választható tisztségviselők legyenek. A 18. század végi reformjavaslatok szerint őket is a tartományi szejmikek választották volna, és elvesztették volna az életük végéig szóló mandátumot.<sup>92</sup> Bár ezeket a rendelkezéseket az utolsó nagy Szejm elfogadta, végül ennek nem volt nagyobb jelentősége, mert a független lengyel–litván állam az 1790-es években megszűnt létezni.

A Szenátus fejlődésénél fontosabb volt a törvényhozó Szejm kialakulása. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy a Szenátus is tulajdonképpen a Szejm részét – a tulajdonképpeni felsőházát – alkotta. A rendi Országgyűlések kialakulása az egész közép-európai térségben a 13. században kezdődött el. Lengyelországban a 14. század elején már tudni lehet olyan országos gyűlésekről, amelyeket tanácskozás céljából az uralkodó hívott össze. Ezeket a gyűléseket az általános Szejmnek kezdték nevezni. Az országos ülés mellett azonban tartományi és vajdasági szinten is kezdtek összejönni a lengyel rendek – ezekből idővel kialakultak a fent már említett szejmikek.<sup>93</sup>

A lengyel rendi Szejm törvényhozó jogköre azonban csak fokozatosan alakult ki. Ebből a szempontból kulcsfontosságúnak bizonyult az 1493. évi általános gyűlés, amelyre a Piotrkow nevű városban került sor. A történészek szerint ugyanis igazából akkor alakult át az eddigi reprezentatív tanácskozó jellegű nemesi-rendi gyűlés az igazi döntéshozó Szejmmé. Ezen

az ülésen a Szenátussá váló királyi tanács tagjain (2 érsek, 7 püspök, 14 vajda, 5 kasztellánus-várnagy és 5 miniszter) kívül 46 olyan képviselő is részt vett, akiket az egyes tartományok országgyűlései küldtek Piotrkowba. A két testület még külön ülésezett, de a döntései már közösek voltak. Az itt kialakított döntéshozatali procedúrákat aztán újból megerősítette az 1496. évi Szejm is, amelyre szintén Piotrkowban került sor. Újból kimondták, hogy a képviselők a megválasztóikat képviselik, azok felhatalmazása alapján járnak el. Az itt elfogadott határozatokba bekerült a rómaiaktól átvett *quod omnes tangit* („ami mindenkit érinti”) elv. Az 1505-ben Radomban összeült Szejm résztvevői a királynál elérték a *Nihil novi nisi commune consensu* elv<sup>94</sup> elfogadását és törvényerőre emelését. Ezáltal a Szejm elnyerte szuverenitását a törvényhozás és a végrehajtó hatalom korlátozása területén. A későbbiekben már semmilyen fontos jogalkotási aktust nem lehetett meghozni a szenátorok és a tartományi képviselők beleegyezése nélkül. Ettől kezdve király már önhatalmúlag nem alkothatott mindenkit kötelező jogi normákat. Igaz, az uralkodó még kiadhatta a királyi ediktumokat, de azok csak a szabad királyi városokra, a zsidókra, a király saját parasztjaira, valamint a bányászattal kapcsolatos ügyekre vonatkozhattak. Miután akkor még nem létezett az összes hatályos lengyel törvény gyűjteménye, a következő években a királyi nagykancellár Jan Łaski összegyűjtötte az addig született jogi normákat, amelyeket aztán publikált is a *Statut Łaskiego* formájában.<sup>95</sup>

A szabad királyválasztásokon nyugvó lengyel–litván monarchisztikus nemesi „köztársaság” alapidokumentuma, Pacta Conventa néven is a 16. században született. 1573-ban nem messze Varsótól újból összeültek a lengyel rendek, és eldöntötték, hogy a lengyel uralkodókat választani kell, mégpedig olyan gyűléseken, amelyekre bármelyik nemes ember elmehegett, és a mindegyik megválasztott lengyel uralkodónak fel kellett esküdni arra, hogy tiszteletben fogja tartani a nemesi jogokat, privilégiumokat és szabadságokat, illetve a Szejm beleegyezése nélkül nem fog kivetni újabb adókat és összehívni a nemesi hadsereget. Ezen az országgyűlésen megszületett azon alaptörvény (*artykuły henrykowskie*) is, amely aztán

<sup>94</sup> Ezt az elvet következőképpen lehetne lefordítani: „Semmit rólunk nélkülünk.”

<sup>95</sup> *Z kart historii sejmu polskiego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2010. 8–9. o.

<sup>90</sup> Uo. 19. o.

<sup>91</sup> Uo. 21. o.

<sup>92</sup> Uo. 23–24. o.

<sup>93</sup> Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XX w.* Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa, 1999. 51-53. o.



egészen a 18. század végéig meghatározta a király és a törvényhozó-képviselési Szejm kapcsolatát. Az alaptörvény rendelkezéseinek király általi elfogadása a koronázás előfeltétele lett. A király egyebek mellett legalább kétfévente köteles lett összehívni az országos Szejmet, mégpedig 6 hétre, továbbá kénytelen volt maga mellett elfogadni a 16 rezidens-szenátor jelenlétét, akik gyakorlatilag felügyelték az uralkodói tevékenységét.<sup>96</sup>

A lengyel–litván állam felbomlása és megszállása előtt majdnem négy éven át ülésezett az úgynevezett nagy Szejm (1788–1792). Ezen az országgyűlésen megszületett a nyugat-európai felvilágosodás és lengyel nemesi republikánus hagyományok által egyaránt ihletett 1791. évi lengyel alkotmány, amelyre a lengyelek mai napig joggal büszkék. Mindez annak ellenére, hogy ez a dokumentum gyakorlatban már alig érvényesült, hiszen nemsokára bekövetkezett az ország utolsó, azaz harmadik felosztása.<sup>97</sup>

A rendi monarchia képviselési intézményei természetesen nemcsak a középkori lengyel, hanem az akkori magyar és cseh államban is kialakultak. Magyarországon „az ország összes nemesi, akiket királyi szervenseknek mondanak” már 1267-ben *communis congregatió*t, azaz általános ülést tartottak Esztergomban. Ezen tanácskozás azonban még nem volt törvényalkotó országgyűlés, mert ilyen mandátummal először csak 1290-ben, majd 1298-ban ültek össze a magyar rendek. A következő évszázad elején trónra került Anjou-házi királyok nem nagyon tartottak ilyen gyűléseket, azért a magyar rendi monarchia fejlődése szempontjából inkább a némileg zavaros 15. század az érdekes. A magyar jogtörténeti szakirodalom szerint leginkább Hunyadi János és valamivel később Hunyadi Mátyás idején kezdtek rendszeresen összehívni a rendi országgyűléseket, amelyeken 1445-től kezdve a szabad királyi városok követei is jelen voltak már. Az Országgyűlés igazából akkor vált a törvényhozás mellőzhetetlen szervévé.<sup>98</sup>

A magyar országgyűléseket a király hívta össze. A főpapok és a bárók névre szóló meghívókat kaptak, a megyéket és a királyi városokat pedig mint testületeket hívták meg. Előfordultak tömeges jellegű országgyűlések, ahol a nemesség nagy számban képviseltette magát, de egyre gyakrab-

ban inkább szűkebb összetételben üléseztek a magyar rendek – a megyéket a választott követei kezdték képviselni (*electi nobiles*). Erdély, Horvátország és Szlavónia a tartományi gyűlései által választott *orátorok* útján képviseltette magát ezeken az országos tanácskozásokon. Lengyelországhoz hasonlóan Magyarországon is a királyi tanácsból alakult ki a törvényhozás felsőháza – igaz, itt nem szenátusnak nevezték ezt a testületet. A magyar országgyűlések tehát alsó- és felsőtábla formájában üléseztek. A jogalkotási hatásköre tulajdonképpen szokásjogi úton alakult ki. De a követei szavaztak a rendkívüli hadiadókról, és véleményt nyilvánítottak a háború és béke kérdésében is. Véglegesen az adómegszavazás jogát a magyar rendi országgyűlés 1504-ben kapta meg, mégpedig törvényi úton.<sup>99</sup>

A magyar országgyűlések szervezete egyébként nagyon sokáig a régi szokásjogon alapult, és azt először csak 1608-ban foglalták törvénybe. A felsőtáblán üléseztek a katolikus érsekek, a megyéspüspökök, továbbá a bárók, a főispánok és később a királyi tanácsosok. Az alsótáblán a vármegyék, a szabad királyi városok és a káptalanok 2-2 követe foglalt helyet, továbbá az exempt prépostok, apátok káptalanokkal és konventjeikkel együtt 1-1 képviselő erejéig voltak jelen. Néhány tisztviselőnek személyes képviselési jog járt. A távol lévő mágnások követei is itt foglaltak helyet. A vármegyék követeit a megyei közgyűlések választották meg – csak a birtokos nemesemberek lehettek megválasztott követei. A szabad királyi városokban nem érvényesült ilyen kötött rend, azaz többféle módon történehetett a követeválasztás. Nem volt ritka, hogy egy-egy követ több várost is képviselt. Ugyanakkor az 1832–1836. évi országgyűléstől egy ember már csak egy megyét képviselhetett. A tanácskozás nyelve egészen a 19. század első feléig latin volt.<sup>100</sup> Érdekes, hogy ezen feudális gyökerű és jellegű képviselési szerv lett végül a reformországgyűlések idején a modernizáló polgári reformok fő előkészítője. A polgári kor nyitányát jelentő 1848. évi áprilisi törvényeket is az utolsó rendi gyűlés szavazta meg, amelyet még 1847-ben választották meg.

A magyarhoz hasonló reformországgyűlések korszaka majdnem teljesen hiányzik viszont a cseh fejlődésből. A Cseh Korona országai kü-

<sup>96</sup> Uo. 12–13. o.

<sup>97</sup> Uo. 14–15. o.

<sup>98</sup> Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 111. o.

<sup>99</sup> Uo. 112–113. o.

<sup>100</sup> Uo. 172–173. o.

lön-külön országgyűlésekkel (csehül: sněm) rendelkeztek, amelyek gyökerei szintén a 13. és 14. századba nyúlnak vissza. Időről időre viszont összeült az úgynevezett általános vagy más néven Generális Országgyűlés, amelyen mindegyik tartomány képviseltette magát. Ilyen általános országgyűlésekre a 14. század első felében uralkodó IV. Károly idején már rendszeresen került sor. Csak 1620 után szakadt meg ez a gyakorlat, mert a cseh protestáns rendek felkelését a fehérhegyi csatában leverő Habsburgok többé nem akartak esélyt adni a cseh nyelvű tartományok közös szervezkedésére, és inkább külön-külön érintkeztek Csehországgal és Morvaországgal. Egyes történelmi országrészek rendi gyűlései azonban némileg különböztek egymástól. A konkrét összetételük mindig attól függött, hogyan nézett az egyes tartományokban a rendi politikai közösség. A csehországi országgyűléseken például sokáig nem képviseltették magukat a főpapok, szemben a morvaországi, sziléziai és lausitzi országgyűlésekkel. Ez a cseh sajátosság azonban a 17. században megszűnt. Egyébként a cseh országgyűlés volt a legfontosabb, hiszen annak kellett örködnie a királyság területi integritásán, és itt történt meg a királyválasztás is.<sup>101</sup>

A Habsburgok idején az országgyűlések szerepének fokozatos csökkenése volt tapasztalható. Ez már 1547-ben nyilvánult, amikor az első cseh rendi zendülés leverése után Ferdinánd császár és király kinyilvánította, hogy az országgyűlést csak az uralkodó jogosult összehívni, egyébként az ellenkező magatartást felségsértésnek fogja tekinteni. Még inkább marginalizálódott a szerepük az 1618 és 1620 közötti nagy rendi felkelés leverése után. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy a cseh tartományok igazgatásilag egyre jobban beintegrálódtak a Habsburgok által vezetett nagy közép-európai állam nyugati részének a szerkezetébe.

A cseh rendek komolyabban csak a 18. század végén aktivizálódtak, hasonló okokból, mint a magyar kollégáik – nagyon zavarták őket II. József reformjai, különösen azok, amelyek az adókkal és a jobbágyság helyzetével függtek össze. 1790 és 1791-ben tehát Prágában is nemesi ellenzéki mozgolódás és elégedetlenkedés volt tapasztalható, amelyet azonban a császári udvar jóval hatékonyabban tudott leszerelni, mint a korabeli Magyarországon. Ebben valószínűleg az is szerepet játszott, hogy az antijozefinisz-

ta és ellenzéki beállítottságú arisztokrácia csupán egyik részét alkotta az országgyűlésnek, és a centralista tábor egyáltalán nem volt jelentéktelen. A magyar köznemességnek megfelelő cseh lovagi rend pedig jóval kisebb létszámú volt, és a döntő része már állami szolgálatban állt. Az nem egy jó egzisztenciális kiindulópont az ellenzéki politizáláshoz. Tény, hogy a cseh történelmi arisztokrácia képviselői<sup>102</sup> akkor előhozakodtak a közjogi állapotok újraszabályozásának az igényével, és egy olyan új tartományi alkotmányt követeltek, amely lehetőleg 1526-ig, de legalább 1627-ig ment volna vissza az időben. Lipót császár egyértelműen jelezte, hogy a cseh tartományok kormányzása és igazgatása vonatkozásában nem szándékozik semmissé tenni a tereziánus reformokat, és számára az 1764-es esztendő közjogi állapotai jelentik azt a határt, ameddig hajlandó elmenni.<sup>103</sup> Végül a tartományi alkotmány újraszabályozásából nem lett semmi, a cseh rendeket nagyjából megnyugtatta az adózással kapcsolatos intézkedések visszavonása és az uralkodó néhány szimbolikus gesztusa (például a koronázás megszervezése). Ezzel nagyjából le is zárult a nemesi ellenzékiesség korszaka, és a 19. században ugyan ülésezett a cseh (és morva, valamint osztrák-sziléziai) országgyűlés, de reformhangulatról szó sem volt. Eleve kevés nemes szokott részt venni ezeken az üléseken. A cseh reformországgyűlések elmaradásának az okaira egyébként a cseh történetírás mai napig keresi a magyarázatot.<sup>104</sup>

Eddig inkább a polgári forradalmak előtti korszakról volt szó, amelyre még a rendi monarchia körülményei, vagy legalábbis azok maradványai voltak jellemzőek. A későbbi fejlemények jobb megértése szempontjából szükséges számba venni modernebb előzményeket is, azaz a 19. század második felében kialakult népképviselői szerveket is. Tény azonban, hogy a modernebb parlamenti hagyományok kialakulása a térségben tulajdonképpen elválaszthatatlan a Habsburg Birodalomtól és annak közjogi tör-

<sup>102</sup> Jellemző, hogy ennek vezetői és szószólói Buquoy és Mac nevű cseh főurak voltak, akik inkább az 1620 utáni új csehországi arisztokrácia képviselői voltak, mint ősi cseh nemesi családok sarjai. A cseh nemzethez tehát származásilag nem volt túl sok közülük, de ennek nem is volt jelentősége. Az a tény, hogy éppen ők kerültek az ellenzéki rendek élére, viszont jól jelezte, hogy a mágnásoknak ez a része is kezdett már azonosulni a cseh történelmi tartományi kerettel.

<sup>103</sup> Hroch, Miroslav: *Na prahu národní existence*. Mladá fronta, Praha, 1999. 20. o.

<sup>104</sup> Uo. 20–22. o.

<sup>101</sup> Malý, Karel et kol.: *Dejiny českého a československého práva do roku 1945*. Linde Praha a.s. 1997. 61. és 64. o.

ténetétől, hiszen a lengyelektől eltekintve mindegyik közép-európai nép ennek a birodalomnak a keretein belül szerezte első tapasztalatait a modern parlamentáris gyakorlatról. Egyébként a lengyelek is, de ők csak részben, hiszen az egykori Lengyel Királyság nagyobbik része 1918 előtt porosz és főleg orosz fennhatóság alá került. Igaz, ezeknek az országoknak a parlamentáris rendszere semmiben sem volt modernebb, mint az osztrák modell, sőt, jóval kisebb mozgásteret nyújtott a választott képviselők által álló parlamentek számára. Gazdaságilag és szociálisan ugyan nem, de közjogi egyértelműen az Ausztriában élő lengyelek, pontosabban szólva az ottani lengyel politikai és társadalmi elit járt a legjobban.

A Habsburg Birodalom összetett keretein belül a 19. századi polgári reformok során megszületett osztrák közjogi berendezkedésre (különösen a dualizmus idején) a kétkamarás törvényhozás volt jellemző, amelynek felsőházába nem az egyes tartományok, területek, régiók képviselői kerültek, hanem a születési előjoguk (főrendek) vagy a tisztségük (például az egyházi méltóságok) alapján bekerülő személyek, illetve a császár delegáltjai töltötték be. Az úgynevezett decemberi alkotmánnyal, illetve az 1867. évi 141. számú törvénnyel létrehozott, alsóházként funkcionáló Képviselőházba eredetileg a cislajtániai tartományok országgyűlései delegálták a tagokat, de 1873-ban a Lajtától nyugatra áttértek a közvetlen választásokra. Igaz, egészen 1907-ig a képviselőket kuriális rendszerben választották, amely rendszerben helyet kapott a földbirtokosok kúriája, továbbá a nagypolgárságot képviselő kereskedelmi és ipari kamarák, valamint a városok és a vidéki községek kúriája. A birodalom osztrák részében 1907-ben viszont áttértek az általános és egyenlő választójogra, csupán Galíciában érvényesült ettől eltérő szabályozás. Fontos megjegyezni, hogy a Birodalmi Tanácsnak nevezett parlament csak taxatív módon felsorolt hatáskörrel rendelkezett, az általános kompetencia az új rendszerben a tartományi gyűlések szintjén maradt meg.<sup>105</sup> Tartományi szinten pedig a monarchia végéig fennmaradt a kuriális választójog, amely különbséget tett az egyes választói csoportok politikai súlya között.

A dualizmuskori Magyarországon azonban ezzel szemben egészen 1918-ig érvényben maradt a cenzusos választójog. Itt is kétkamarás tör-

vényhozás működött, hiszen a „magyar” dualizmus is a kétkamarás rendszert vette át örökségül a korábbi koroktól. 1848-ban a magyar Országgyűlésnek csupán az alsóházát szervezték át népképviselési alapokon,<sup>106</sup> a felső kamara megmaradt a régi, mondhatni feudális alapokon. A kiegyezés utáni Főrendiházban tehát ennek megfelelően a főpapok és zászlósurak mellett ott ült minden nagykorú főnemes férfi személy is. Ezen nem változtatott semmit sem, hogy Kossuth Lajos az emigrációs terveiben a választott Szenátussal szerette volna felváltani ezt a testületet. A főrendiházi reformra csak 1885-ben került sor, de ez a reform sem jelentett radikális szakítást a múlttal és a születési előjogokkal. A reformot végrehajtó Tisza Kálmán miniszterelnök nem szüntette meg az egyházi főrendek képviselését, hanem azt a katolikus egyházon kívül más bevett egyházakra is kiterjesztette. Nagyon fontos változást jelentett viszont az, hogy megszűnt a kormány által kinevezett, azaz tőle teljesen függő főispánok főrendiházi tagsága. Szintén megszűnt azoknak az örökös jogú főrendeknek a tagsága is, akik nem feleltek meg a vagyoni képesítési követelményeknek. Újdonságnak számított, hogy tagsági jogokat kaptak a legfelsőbb bírói hatalom képviselői – a Kúria elnöke és másodelnöke, a budapesti ítélőtábla elnöke és 1896-tól a Közigazgatási Biróság elnöke és másodelnöke. Ezen kívül a reformtörvény jogot adott a királynak arra, hogy a Minisztertanács előterjesztésére 50 főrendiházi tagot élethossziglan kinevezzen.<sup>107</sup>

Bár nem álltak azonos közjogi szinten, mint az Osztrák–Magyar Monarchia két nagy részének a törvényhozó testületei, az autonóm működésük jogán mégis megérdemelnek néhány sort azok a cseh és lengyel vonatkozású tartományi képviselő-testületek is, amelyek 1918 előtt működtek a Habsburgok által vezetett államban. A cseh, morva és osztrák-sziléziai országgyűlésekről, valamint a lengyel-ukrán-zsidó lakosság által lakott Galiciáról van szó. Fontos megjegyezni, hogy a 19. század hatvanas éveitől érvényesülő tartományi rendtartások nagyon hasonlítottak egymásra, mert ezek már nem a régi feudális gyökerű jogszabályok voltak, hanem az 1861-es februári alkotmány nyomán (annak keretében) született tartományi statútumok. A cislajtániai autonóm országrészek kisalkotmányait

<sup>106</sup> Az 1848. évi 4. és 5. törvénycikkekk

<sup>107</sup> Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 357. o.

tehát nem ezen egységek képviselő-testületei fogadták el, hanem ezeket a központi hatalom úgymond rájuk oktrojálta birodalmi törvényekkel. Sőt, ezeket a dokumentumokat nem is kellett kihirdetni az egyes országrészek hivatalos közlönyeiben. Igaz, a módosításukhoz már kellett az autonóm országgyűlések beleegyezése, mert ezek már e testület kompetenciájába tartoztak. 1861. február 26-án tehát összesen 15 ilyen rendtartás született a Ciszlajtániát alkotó 17 királyság és egyéb státusú ország számára.<sup>108</sup>

Az egyes országok, országrészek és tartományok közjogi berendezése ebből kifolyólag komoly hasonlóságot mutatott. Az egyes országgyűlések rendszerint egykamarásak voltak, a megválasztásuk és a munkájuk azonban a kuriális rendszer alapján folyt. A politikai cél ugyanis az volt, hogy a nagybirtokos arisztokrácia és a kiemelkedő vállalkozó nagypolgárság felül legyen reprezentálva a képviselő-testületben a vidéki szavazókkal és a városi középpolgársággal szemben. Ezt a célt szolgálta a kuriális választójog és a virilisták rendszere. A választópolgárokat ennek megfelelően négy részre osztottak – a nagybirtokos kúriára, a kereskedelmi és ipari kamarák képviselőire (azaz nagypolgárságra), valamint a városi és falusi szavazókra. Mindegyik kúriához hozzá volt rendelve bizonyos számú mandátum, és a választójog cenzushoz volt kötve.

A Cseh Királyság 241 fős képviselő-testülettel rendelkezett. Ebből 70 mandátum a nagybirtokosi kúriának járt, 15 helyet a kereskedelmi és iparkamara képviselőinek kellett biztosítani, 72 mandátum a városok és ipari települések lakóit illette meg, és végül 79 képviselőt közvetett módon a községek választópolgárai küldhettek Prágába. Ezen kívül 5 virilista is ült a testületben. A prágai érsek mellett még három püspök és a prágai egyetem rektora ült ilyen jogon a cseh Országgyűlésen.<sup>109</sup>

Annak ellenére, hogy a monarchia vége felé Ausztriában már bevezetésre került az általános választójog, az csak birodalmi szinten történt, az egyes autonóm országrészekben és tartományokban nem. Igaz, némi elmozdulás itt-ott azért megtörtént. Morvaországban például az 1905. évi reform során létrehoztak egy általános ötödik kúriát is, ahol minden 24 évnél idősebb osztrák állampolgárságú férfi szavazhatott, még azok is, akik egyébként már ren-

delkeztek választójoggal valamelyik régebbi kúriában. Ez a megoldás tehát a plurális választójog bevezetését jelentette.<sup>110</sup> 1905-ben egyébként 100-ról 151-re emelték a tartományi képviselők létszámát.<sup>111</sup>

Az egyes autonóm közjogi területi egységek nemcsak saját képviselő-testülettel rendelkeztek, hanem a végrehajtó (igazgatási) hatalmat gyakorló bizottságokkal, valamint az uralkodó által a megválasztott képviselők közül kinevezett tartományi főnökkel, akit Csehországban mársáleknek, Morvaországban és Sziléziában hejtmannak hívtak. A kompetenciáikon belül saját jogszabályokkal és a hivatalos közlönyökkel is rendelkeztek ezek az egységek.<sup>112</sup>

Az osztrák Galícia tehát szintén 1861-ben kapta meg Habsburgoktól az oktrojált tartományi statútumát, valamint egy választási törvényt, amely a kuriális választójogot vezette be a tartományi Szejmbe.<sup>113</sup> A 161 fős képviselő-testület 12 virilistából<sup>114</sup> és 149 választott képviselőből állt. Az utóbbiak között a mandátumok a következő kulcs szerint voltak megosztva: 44 mandátum járt a nagybirtokosi kúriának, 3 mandátum a kereskedelmi és ipari kamarák képviselőinek, 31 képviselői hely a nagyobb, és 74 hely kisebb városi és falusi jellegű települések kúriájának. A rendelkezések

<sup>110</sup> A részletekről lásd magyarul Halász Iván: *Az 1905-ös morvaországi kiegyezés – kísérlet az „objektív” alapú nemzeti kataszter létrehozására. Regisztrálható-e az identitás?* Szerk. Halász Iván – Majtényi Balázs. Gondolat – MTA JTI, Budapest, 2003. 176–181. o. Morvaországban egyébként folyamatos volt a cseh–német választási ellenségeskedés, a kuriális rendszer meghagyása mellett a választópolgárokat 1905-től kezdve nemzetiségi kataszterekbe – névjegyzékekbe – sorolták, és előre eldöntötték, hogy melyik nemzetiségnek hány mandátum jár a 151 fős képviselő-testületben.

<sup>111</sup> Jóval kisebb létszámú volt ebben az időben a maradék Sziléziának a tartományi gyűlése – itt csak 31 képviselő képviselte a választóik érdekeit, ebből sokáig csak 3 volt lengyel és 1 cseh nemzetiségű. Aktív cseh nemzeti élet itt emiatt nem nagyon folyt. Lásd Kořalka, Jiří: i. m. 161. o.

<sup>112</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dejiny...* i. m. 257. o.

<sup>113</sup> A kuriális választójog egyébként majdnem az összes osztrák – azaz nem magyarországi – tartományban jellemző volt. A lényege, hogy a választópolgárok kúriánként szavaztak, ezeket pedig úgy alakították ki, hogy külön csoportokba tartozzanak a nagybirtokos arisztokrácia szavazói, a nagypolgárság képviselői, valamint a városok és a falvak „cenzusos” népe.

<sup>114</sup> A virilisták a latin, görögkatolikus és örmény rítusú egyházak püspökei, a felsőfokú oktatási intézmények rektorai és az akadémiai elnök volt.

<sup>108</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dejiny...* 257. o.

<sup>109</sup> Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě 1815–1914*. Argo, Praha, 1996. 153. o.

a lengyel identitású köznemességnek kedveztek, amely a helyi társadalom 0,5%-át alkotta, de a képviselői helyek 25%-át kapta meg. Választójogot a terület lakosságának csupán 10%-a szerzett. Csak 1914-ben fogadták el az új választási rendszert, de a háború kitörése miatt az már nem léphetett hatályba. Nagyon fontos viszont, hogy a tartományi kormánynak a tartományi Szejmben kellett bizalmat szereznie, és a tartományi helytartó is ennek a testületnek tett jelentést.

Ebből a szempontból az antidemokratikus választójog ellenére egyfajta korlátozott tartományi alkotmányosságról lehet beszélni. A helyi ruszin, illetve ukrán lakosság többsége viszont alig részesedhetett a választójog jótéményeiből, mert a helyi hatóságok különbözőképpen diszkriminálták őket. Végezetül azt is meg kell említeni, hogy a kétkamarás bécsi birodalmi törvényhozás felsőházában 20 fő képviselte a galíciai lengyeleket, az 1873-tól kezdve közvetlenül választott képviselőházban előbb mintegy 40 honatya képviselte a galíciai érdekeket, de ez a szám a 20. század elejére már 100 főre emelkedett.<sup>115</sup>

### *A két világháború közötti időszak*

1918-ban és 1919-ben egy új korszak kezdődött a közép-európai parlamentek életében. Ez főleg a választójog jelentős demokratizálódásával és a törvényhozás szerepének megnövekedésével függött össze. A változások mértéke és intenzitása azonban nem volt egyforma – értelemszerűen az alapoktól építkező Csehszlovákiában és Lengyelországban valamivel nagyobb volt, mint a háború előtti állapotokkal kontinuitást vállaló Horthy-féle Magyar Királyságban. De a magyar közjogi fejlődés sem volt egyszerű, hiszen a világháborút közvetlenül követő egy-két évben nemcsak az addigi magyar államiség omlott össze, hanem sor került két forradalomra. Ezek közül különösen a második – a radikális szocialista – forradalom megpróbált bevezetni egy gyökeresen más képviselői rendszert. A Magyarországi Tanácsköztársaság közjogi modellje a tanácsokra épült.

<sup>115</sup> Kallas, Marian: i. m. 267–269. o.

A véglegesnek szánt formát ez a kísérlet az 1919 júniusában elfogadott alkotmányban nyerte el. A Tanácsköztársaság legfőbb államhatalmi szerve a Tanácsok Országos Gyűlése lett, amely úgymond betetőzte a tanácsoknak egymásra épülő rendszerét. Tagjait a szavazásra jogosult lakosság nem közvetlenül választotta, hanem közvetetten – a megyei és városi tanácsok minden ötvenezer lakos után egy tanácstagot küldhettek be az Országos Gyűlésbe. Ezenkívül a Népgazdasági Tanács választmányának 40 tagja és a budapesti intéző bizottság 80 tagja automatikusan tagja volt az Országos Gyűlésnek.<sup>116</sup>

Az új modell sajátossága a képviselők bármikori visszahívhatósága volt, illetve a népképviselői és a végrehajtó szervek közötti határok bizonyos fokú elmosódása. A proletár internacionalizmus jegyében a tanács választásokon az országban élő külföldi dolgozók is rendelkeztek választójoggal. Nem jött létre külön egyszemélyi államfői poszt, ezt az ügykört ugyanis a Kormányzó Tanács és a Szövetséges Központi Intéző Bizottság látta el – pontosabban szólva e két szerv közös elnöke.<sup>117</sup>

Ezen radikális szocialista kísérlet azonban csak 133 napig tartott, és 1919. augusztus elején összeomlott. Elkezdődött az ellenforradalom, amely során végül Horthy Miklós ellentengernagy emelkedett ki, aki az első zavaros hónapok után belekezdett az állam konzervatív alapú konszolidálásába. Ezt a folyamatot a kortársak egy része az alkotmányosság helyreállításának nevezte. A fogalom alatt a korabeli többségi konzervatív és nemzeti narratíva azt a folyamatot nevezte, amely 1919 novembere és 1920 februárja között zajlott le.<sup>118</sup> Ez a fogalom alapvetően a központi hatalom kérdésének rendezését és az alkalmazandó jogrend rögzítését jelentette. Azaz, a legfontosabb közjogi kérdések eldöntését. Ebben a folyamatban pedig központi szerepet játszottak az 1920. évi nemzetgyűlési választások és az ily módon megválasztott legitim parlament működésének a kezdete. A következő fontos kérdés az ideiglenes államfői hatalom rendezése volt.

<sup>116</sup> Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 527. o.

<sup>117</sup> Uo. 528. o.

<sup>118</sup> Ezt a kifejezést használta a kortárs legitimista szerző, Gratz Gusztáv is, az egyik fejezet elnevezésében. Lásd Gratz Gusztáv: i. m. 259–282. o.

A konszolidációs folyamatban tehát kulcsszerepet játszott az 1920-ban összeült Nemzetgyűlés. Az 1920 januárjában megejtett nemzetgyűlési választások alapjául szolgáló választójogi rendeletet még a Friedrich-kormány dolgozta ki, de a román cenzúra miatt azt egy ideig nem tudták közzétenni.<sup>119</sup> Ez a választójogi rendelet egyébként megfelelt a modern demokratikus kor követelményeinek. Igaz, ez a rendelet limitált állampolgársági, műveltségi és lakhatási cenzusokat is alkalmazott, de ezzel egyidejűleg nemcsak a férfiak döntő többségének, hanem a nőknek is megadta a parlamenti választójogot. Le kell azonban szögezni, hogy ez a választási szabályozás mindenképpen demokratikusabb volt a későbbi szabályozásnál, amely különböző technikai megoldásokkal és a vidéki nyílt szavazással megpróbálta csökkenteni az ellenforradalmi rendszerrel nem szimpatizáló választópolgárok számát, és a hatalomnak megfelelő eredményt kihozni.<sup>120</sup>

Azt sem szabad elfelejteni, hogy januárban sem a Tiszántúlon, sem Baranyában még nem tudtak szavazni, mert ezek a területek még mindig román és szerb megszállás alatt álltak. Baranyában például csak 1921 őszén választották meg a terület parlamenti képviselőit. Ebből kifolyólag 1920 januárjában csak 164 választókerületben választottak képviselőket.<sup>121</sup> Gratz Gusztáv szerint a „*A nemzetgyűlés képe lényegesen eltért a régi magyar képviselőházak képétől. Más volt, mert 451 képviselő helyett egyelőre – míg a tiszántúli kerületek nem szavazhattak – csak 164, és azután is csak 207 tagja volt. De más volt azért is, mert ezúttal általános választójogból került ki, amely a szociáldemokrata párt passzivitása folytán egyelőre inkább a vidéken gyakorolta hatását. De a viszonyok teljes megváltoztatása is meglátszott az új magyar parlamenten. A nemzetiségi képviselők teljesen eltűntek belőle. A régi magyar pártok közül azok, amelyek nem a világfelfogást képviselték, hanem csak közjogi álláspontot, szintén eltűntek... Az egyetlen régi politikai párt, amely az új Magyarországon is megállta*

<sup>119</sup> Gratz Gusztáv: i. m. 261. o.

<sup>120</sup> A korabeli magyar választójog fejlődéséről lásd Dezső Márta – Nagyné Szegvári Katalin – Rytó Emília: *A választójog*. Szerk.: Máthé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002. 3–50. o.

<sup>121</sup> Uo. 272. o.

*a helyét, a régi néppárt volt. Ennek tagjai alkották a keresztény-nemzeti pártnak magvát.*”<sup>122</sup>

A jogfolytonossági ideológia ellenére tehát a Nemzetgyűlés semmiképpen sem volt azonos az első világháború előtti országgyűlésekkel.<sup>123</sup> Az egyik legfőbb szerkezeti változást az egykamarás parlament bevezetése jelentette, hiszen a főrendiház 1918 vége és 1926 között nem ült össze. Egészen addig, amíg radikálisan megváltozott és hatalmasan konszolidált körülmények között 1926-ban nem szervezték újjá a tevékenységét. Addig az egykamarás Nemzetgyűlés gyakorolta a törvényhozó hatalmat Magyarországon. Csak 1927-től kezdve lehet ismételt kétkamarás Országgyűlésről beszélni.

Az 1926. évi XXII. törvénycikkkel létrehozott Felsőház igyekezett ugyan megőrizni a korábbi főrendiház formáját, de a dualizmushoz képest mégiscsak háttérbe szorult az arisztokrácia, és megjelentek a modern állam fontos tisztviselői, továbbá a különböző korporációk és érdekképviseletek, törvényhatóságok, tudományos műhelyek delegáltjai. A testület jogállása is más volt 1918 előtt. A törvény értelmében a felsőházi tagok örökös jogon, a méltóság vagy a hivatalviselés révén, továbbá a választás és végül a kinevezés alapján kerülhettek be ebbe a testületbe. Azt lehet mondani, hogy egyrészt némileg demokratizálódott a korábbi felsőházhoz képest,<sup>124</sup> ugyanakkor megerősödtek benne a korporatív elemek. A kormányzó is jogot kapott arra, hogy előbb 40, később pedig már 87 felsőházi tagot nevezzen ki.

Ami a hatásköröket illeti, azt lehet mondani, hogy a két világháború között némileg csökkent a Felsőház ereje. A későbbi szakirodalom következőket írta erről: „A felsőház újbóli intézményesítéséről határozó nemzetgyűlési döntés a kétkamarássá tett törvényhozást az állami szuverenitás gyakorlásának hatalmával felruházván, a képviselőház és a felsőház kö-

<sup>122</sup> Uo. 275. o.

<sup>123</sup> A felsőház hiánya egyéb szempontok mellett eredményezte azokat a két világháború közötti közjogi vitákat, amelyek az alaki és anyagi jogfolytonosság hívei között zajlottak. Az alaki jogfolytonosság hívei ugyanis a felsőház visszaállítása és szentesítése nélkül nem tudták elfogadni a jogfolytonosságot. Ezekről a kérdésekről lásd Schweitzer Gábor: *Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány. Az 1919/1920-1944 közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlatja. I. rész*. Közjogi Szemle, 2014. 1. szám, március, 11–12. o.

<sup>124</sup> *Magyar alkotmánytörténet*. Szerk.: Mezey Barna. Oriris, Budapest, 1996. 291. o.

zötti egyenjogúságot tétélezte. A két testület egyensúlyos viszonyát azonban az 1926: 22. tc. csupán korrekcióval teremtette meg. A törvény 31.§-a ugyanis kimondta, hogy a képviselőház által megszavazott törvényjavaslat főrendiházi negációi után végső soron a választott népképviselői testület javaslata a Felsőház határozata nélkül is a kormányzó elé terjeszthető. Az Országgyűlés második kamarájának jogkörét a hazai parlamenti jog még egy lényeges ponton szűkítette: a költségvetés részleteinek megállapításában nem volt kompetenciája, egyes rovatainak, tételeinek módosításáról nem dönthetett. A kormányzati munka viteléhez szükséges pénzügyi feltételek konkrét kereteinek meghatározása tehát kívül esett a testület döntéshozatali körén, a költségvetést így azután egészében fogadhatta vagy vethette el csupán.<sup>125</sup> Ez az átalakulás azonban még nem jelentett a korszakra jellemző olasz fasiszta típusú korporativista reformot, bár az egész korszakot végigkísérte az a politikai követelés, miszerint nem ártana a teljes Felsőházat érdekvédelmi alapon átszervezni.<sup>126</sup> Az 1944/1945-ben bekövetkezett általános állami összeomlással végül véget ért a kétkamarás magyar országgyűlési modell is.

Azt lehet tehát mondani, hogy a dualista monarchia kétkamarás parlamentáris rendszeréből a legtöbbit a két világháború közötti Magyarország őrizte meg. De az sem túl sokat. A hasonlóság inkább a terminológiában és egy-két szerkezeti megoldásban nyilvánult meg, és alapvetően az akkori magyar modell mély konzervativizmusából táplálkozott. A többi közép-európai utódállam azonban 1918-ban más úton indult el. Az első világháború következtében létrejött Csehszlovákiában és Lengyelországban kialakult ugyan a kétkamarás parlament, de a felső kamara most egyik említett országban sem működött főrendiházi vagy úri alapon – a második kamarák ugyanis választott szenátusokká alakultak át.

Az 1920-as csehszlovák polgári demokratikus alkotmány értelmében, amely egészen 1939-ig határozta meg az ország közjogi viszonyait, a törvényhozás a kétkamarás Nemzetgyűlés feladata lett. A csehszlovák függetlenség kikiáltásának napjaiban Prágában a cseh polgári és szocialista pártok képviselőiből álló Nemzeti Bizottság vette át a kezdeményezést, amely

<sup>125</sup> Uo. 291–292.o.

<sup>126</sup> Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: i. m. 581–582. o.

azonban alárendelődött a külföldön emigráns kormányként működő emigrációnak. Utóbbi ugyanis már 1918 nyarától rendelkezett nemzetközi (azaz nagyhatalmi) elismeréssel. A helyszíni hatalomátvételt viszont a Nemzeti Bizottságnak kellett lebonyolítani. Ez a testület fogadta el 1918. november 13-án az ideiglenes alkotmányt is, amely a három közjogi szerv létezésének koncepciójából indult ki – a parlament által választott államfő, a parlamentnek felelős kormány és magából a törvényhozásnak a létezéséből. Az utóbbi testületet Ideiglenes Nemzetgyűlésnek, illetve néha Forradalmi Nemzetgyűlésnek nevezték. A történeti jelentősége abban rejlik, hogy ez a szerv készítette elő és végül megszavazta az 1920. évi csehszlovák polgári demokratikus alkotmányt.

Az egykamarás Forradalmi Nemzetgyűlés 256 képviselőből állt, akiket azonban nem választottak. A testület ugyanis úgy alakult meg, hogy az előbb már említett Nemzeti Bizottság tagjainak a létszámát kibővítették 256 főre. Az egyes mandátumokat az 1911. évi osztrák birodalmi tanácsi választások szerinti kulcs alapján osztották szét a cseh pártok között. A cseh- és morvaországi németek képviselői viszont kimaradtak az alkotmányozásból.<sup>127</sup> A fenti kulcsot azonban nem lehetett alkalmazni Szlovákia potenciális képviselőinek a vonatkozásában. Szlovákoknak egyébként összesen 40 mandátumot garantáltak a Forradalmi Nemzetgyűlésben. A szlovák képviselők azonban nem az ideológiai pártfrakciókban ültek, hanem együttesen alkották az úgynevezett szlovák klubot. A szlovákok nemsokára kifogásolni kezdték alulreprezentáltságukat, ami elvezetett a képviselői létszám kibővítéséhez – a nemzetgyűlési tagok száma tehát 256-ról 270-re nőtt. Igaz, az új mandátumok csupán egy részét osztották szét a szlovák politikusok között, mert néhány mandátumot olyan cseh származású politikai személyiségek kaptak meg, akik úgymond jól ismerték a szlovákiai közállapotokat és viszonyokat.<sup>128</sup> A csehszlovák Forradalmi Nemzetgyűlés egyébként az alkotmány elfogadásáig és az új, most már rendes választásokig működött – azaz 1920-ig.

Az új alkotmány szerint a csehszlovák Nemzetgyűlés a 6 évre választott 300 tagú Képviselőházból és a 8 évre választott 150 tagú Szenátusból

<sup>127</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: i. m. 296. o.

<sup>128</sup> Uo. 297. o.

állt. A választási rendszer lényege mindkét kamara esetében azonos volt (azaz arányos és kötött listás jellegű), különbözött viszont a képviselőházi és szenátusi választók és jelöltek korára vonatkozó szabályozás – a Képviselőházba minden 21. évét betöltött állampolgár rendelkezett aktív, és minden 30. évét betöltött állampolgár passzív választójoggal, a Szenátusba azonban csak a 26. évüket betöltött állampolgárok tudtak szavazni a jelöltekre. A szenátorjelölteknek el kellett érniük a 45 éves korhatárt. Talán emiatt alakult ki a két világháború közötti Csehszlovákiában az a gyakorlat, hogy a Szenátus főleg az idősebb, az éles napi politikai csatározásoktól már némileg visszavonult politikusok fóruma lett. Természetesen ebben az a tény is szerepet játszott, hogy a kormánynak csak a Képviselőházban kellett bizalmat szereznie. Az államfőválasztás során vagy a törvényhozás tekintetében már nagyobb volt a második kamara súlya. A kormány mellett mindkét kamara kezdeményezhette a törvények elfogadását. Amennyiben a Szenátus minősített (azaz háromötödös) többséggel nem hagyta jóvá a Képviselőház által kezdeményezett törvényjavaslatot, akkor a Képviselőház szintén minősített, azaz háromötödös többséggel erősíthette meg korábbi döntését. Viszont a fordított eljárás során, amikor a Szenátus volt a kezdeményező fél, a Képviselőház nem hagyta jóvá a döntését, akkor a Szenátus ismételten benyújthatta javaslatát a Képviselőháznak. Amennyiben azonban a Képviselőház háromötödös többséggel leszavazta a szenátusi törvényjavaslatot, akkor a kérdés lekerült a napirendről, és egy éven át nem is lehetett visszatérni hozzá. Az államfőválasztáshoz, a hadüzenethez és az alkotmánymódosításhoz mindkét kamara minősített többségére volt szükség. Ezekből is látszik, hogy nem markánsan, de politikai szempontból a jogalkotás területén is a Képviselőház rendelkezett valamelyest nagyobb súllyal.<sup>129</sup>

Az 1918-ban újjáalakult Lengyelországban a két világháború közötti időszakban két alkotmány is született – az erős parlamentet eredményező 1921-es alkotmány, valamint az 1926-ban bekövetkezett tekintélyelvű „szanációs” fordulat közjogi változásait és hatalmi erőeltolódásait mintegy rendszerbe foglaló 1935. évi alkotmány, amely a végrehajtó hatalmat

helyezte előtérbe. Ezek a változások nemcsak a törvényhozó testület szerepkörére, hanem belső szerkezetére is kihatottak.

Az első lengyel alkotmányt az 1919 telén összeült egykamarás Alkotmányozó Szejm fogadta el. Csehszlovákiával szemben ezt a képviseleti szervet már választások legitimálták, amelyekre 1919 januárjában került sor. A választójogot az állam ideiglenes vezetőjének (azaz Józef Piłsudskinak) a rendelete határozta meg. A választásokat azonban még nem tudták megtartani a születőben lévő ország egész területén, hiszen az új Lengyelország határai akkor még nem alakultak ki véglegesen. Így is azonban összesen 340 képviselőt sikerült megválasztani, akik 10 frakcióban foglaltak helyet. Senki nem rendelkezett itt egyértelmű többséggel, mert a jobboldal, a baloldal és a centrum mandátumereje közelítőleg azonos volt.<sup>130</sup> Az Alkotmányozó Szejm kiegészült még azokkal a korábbi lengyel törvényhozási képviselőkkel, akik a háború előtt az egyes felosztó nagyhatalmak parlamentjeiben képviselték a lengyeleket. Ezt a megoldást azon területek vonatkozásában alkalmazták, amelyekben a háborús állapotokra és a nemzetközi jogi bizonytalanságokra tekintettel nem lehetett megtartani a választásokat. 1922-ben, amikor egyébként még mindig működött az Alkotmányozó Szejm, a kooptálás révén a testület kiegészült Közép-Litvánia Szejmjének képviselőivel.<sup>131</sup> Ezen szerv egyébként még a rendes alkotmány elfogadása előtt megszavazta az úgynevezett 1919. évi kisalkotmányt, amely egészen az 1921. évi alkotmány hatályba lépéséig meghatározta az újjászülető lengyel állam közjogi viszonyait.

A későbbi lengyel parlamentarizmus általános jellegéről és különösen a törvényhozás belső szerkezetéről már 1919-ben, illetve 1920-ban nagyon éles viták folytak az alkotmányozó honatyák között. A baloldal ugyanis az egykamarás parlamentet részesítette előnyben, amelyet demokratikusabbnak tartott. A lengyel konzervatívok és a nemzeti tábor viszont a lengyel közjogi hagyományokra és a saját politikai érdekeikre való tekintettel ragaszkodott a kétkamarás törvényhozáshoz. Végül megszületett a kompro-

<sup>130</sup> *Z kart historii sejmu polskiego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2010. 24–25. o.

<sup>131</sup> A két világháború közötti Lengyelország ugyanis megszerezte (litvánok szerint megszállta) Litvániai egy részét – sőt, még a hivatalos litván főváros, a mai Vilnius is a lengyeleké volt akkor. Uo. 24–24. o.

<sup>129</sup> Malý, Karel et kol.: *Dejiny českého a československého práva do roku 1945*. Linde Praha a.s. 1997. 283–284. o.



misszum: a baloldal elfogadta a Szenátus létét, az viszont jóval korlátozottabb hatáskörökkel rendelkezett, mint a Képviselőház.<sup>132</sup>

Az 1921-es márciusi alkotmány tehát kétkamarás parlamentet hozott létre. Szemben a korábbi lengyel jogi terminológiával, amelynek értelmében a Szejm kifejezés tulajdonképpen a magyar Országgyűlés megfelelője volt, azaz magában foglalta a Képviselőházat és a Szenátust is, az első világháború utáni lengyel alkotmányozó különválasztotta ezeket a fogalmakat. A Szejm lett a lengyel parlament alsóháza, a Szenátus pedig a második kamarája. A Szejmben 444 képviselő foglalt helyet, a szenátorok számát 111 főben állapították meg. Mindkét kamarát 5 évre választották. A csehszlovák modellhez hasonlóan a lengyel Országgyűlés esetében is különböztek az aktív és passzív választójog szabályai. A képviselőkre a 21 éves korhatárt elért állampolgárok szavazhattak, a szenátorokra viszont csak a legalább 30 éves választópolgárok. Képviselő csak az lehetett, aki a választások napján elérte a 25 éves korhatárt, a szenátorsághoz viszont már 40 évet kellett betölteni. A képviselői és szenátori poszt egymással összeférhetetlen lett. A két kamara Nemzetgyűlésként közösen választotta meg a gyenge hatáskörű köztársasági elnököt. A kormány viszont csak a Szejmnek tartozott felelősséggel és ott kellett bizalmat szereznie. A törvényhozás tekintetében is gyengébbnek számított a Szenátus – javasolhatott ugyan módosításokat és kiegészítéseket a Szejm által jóváhagyott tervezetekhez, de a Szejm azokat 11/20-as többséggel elutasíthatta. A Szenátus az ellenőrzés területén sem kapott erős jogosítványokat, mert a Minisztertanács tagjait csak a Szejm vonhatta parlamenti vagy alkotmányjogi felelősségre. Mindkét kamara rendelkezett viszont interpellálási joggal. Elmondható, hogy 1926-ig, a Józef Piłsudski tábornagy által végrehajtott államcsínyig, a lengyel közjogi rendszert egyértelműen a Szejm dominanciája jellemezte.<sup>133</sup> A minisztertanács a képviselőházi többség kormánya volt. Problémát csak az okozott, hogy a korabeli lengyel politikai és pártviszonyok között nagyon viszonylagos és képlékeny volt ez a többség.

<sup>132</sup> Mędrzecki, Włodimierz: *Senat w systemie prawno-ustrojowym II. Rzeczypospolitej*. In: *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*. Kancelaria Senatu, Warszawa, 2013. 25. o.

<sup>133</sup> Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XX w.* Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa, 1999. 311–313. o.

Piłsudski rögtön a puccsszerű hatalomátvétel után határozott politikai és igazgatási változásokat vezetett be, de a lengyel közjogi rendszert csak fokozatosan reformálta meg. Ez a folyamat tulajdonképpen a halála évében (azaz 1935-ben), a sok tekintetben a tekintélyes politikai „alkatára” szabott májusi alkotmány elfogadásával zárult le.

Az új alkotmány jelentősen módosította a Szejm és a Szenátus pozícióját. A képviselők létszámát 444 főről 208 főre csökkentették. Minden választókerületben 2 képviselőt kellett megválasztani azon jelöltek közül, akiket a belügyminiszter által kinevezett választási biztos vezénylete alatt összehívott és a területi, gazdasági és szakmai önkormányzati képviselők-ből álló kerületi választógyűlés jelölt ki. A politikai pártok elvesztették azt a jogot, hogy képviselő- és szenátorjelölteket indítsanak. Egyébként a képviselők és szenátorok a megválasztásuk után sem szerveződhetek politikai frakciókba, hanem az ugyanazon vajdaságból származó képviselőket és szenátorokat tömörítő „regionális csoporttá” alakultak át.

Az új választási rendszer elvetette a proporcionalitás elvét, és korlátozta a választójog általánosságát is. Aktív választójoggal a Szejmbe történő választások során csak a 24. életévüket betöltött állampolgárok rendelkeztek, passzívvval pedig csak a 30. évüket betöltöttek. Ez mindenképpen szigorítást jelentett az 1921-es szabályokhoz képest.

Szintén megváltozott a Szenátus összetétele is. Az új szabályok szerint 96 szenátor közül 32 főt eleve az államfő nevezett ki. A többi szenátort pedig közvetett, kétlépcsős választásokon választották meg. A körzeti gyűléseken választott elektorok alkották a vajdasági választói kollégiumot, amely végül megválasztotta a szenátorokat. Aktív szenátusi választójoggal a 30 évnél idősebb állampolgárok, passzív választójoggal pedig a 40 évnél idősebbek rendelkeztek. Az új felállásban egyértelműen megerősödött a Szenátus helyzete, legalábbis a korábbi pozíciójához képest.<sup>134</sup> A Szenátus is kezdeményezhette a kormánytagok alkotmányjogi és parlamenti felelősségre vonását. Ezzel egyidejűleg a Szejm már csak nagyobb nehézségek árán tudta elutasítani a Szenátus jogalkotási javaslatait, mert ahhoz mindenképpen háromötödös többség kellett.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Bożyk, Stanisław: *Sejm w systemie organów państwowych RP*. Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2009. 38–39. o.

<sup>135</sup> Kallas, Marian: i. m. 325–327. o.

### *A parlamentek jogállása az 1945 és 1989 közötti Közép-Európában*

Az 1945 utáni éveket és még inkább az államszocialista időszakot a közép-európai térségben az egykamarás rendszerre való áttérés jellemezte. Következő sajátosság a hatalom egységének a deklarálása lett, amely elvben, de csak elvben a parlament mindenhatóságát is jelentette. Ahogyan a bevezető fejezetben már szó volt erről, a kommunista hatalom nem vállotta a hatalommegosztás elvét, és minden olyan szervet úgymond eltarított a népképviselői törvényhozás útjából, amely korlátozhatta annak működését. Ez különösen az alkotmánybíráskodásra és az egyszemélyi államfői hatalomra vonatkozott.

Ugyanakkor az államszocialista törvényhozáson belül mindenütt megalkult az elnökség jellegű szerv, amely az egyre ritkább parlamenti ülésszakok között foglalkozott jogalkotással. Lengyelországban ebből fejlődött ki az Államtanács intézménye, Magyarországon a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, Csehszlovákiában pedig a Nemzetgyűlés Elnöksége. A választójog és azzal együtt a választások ebben az időben egyre inkább formálissá váltak, ugyanúgy, mint az egész szocialista parlamentarizmus, amely végül csupán a kommunista párt diktatúrája díszleteként szolgált.

Ez a folyamat azonban nem volt teljesen lineáris és zökkenőmentes. Csehszlovákiában, amely hivatalosan győztes antifasiszta államnak számított, a közjogi szervek restaurálása 1945-ben kezdődött el. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjait még nem választották közvetlenül. E szerv létrehozásáról még az emigrációban lévő csehszlovák elnök 1944. évi 18. számú dekrétuma rendelkezett, amelyet később kiegészített még néhány hasonló dekrétum. Az 1945-ös rendezésnek a lényege az volt, hogy az egész képviselői rendszert akkor delegációs alapon választották meg. Azaz a helyi szintű nemzeti bizottságok mindenütt nyilvános üléseken megválasztották az elektorokat, akik aztán összeültek a járási szintű gyűléseken, amelyek megválasztották a járási nemzeti bizottságokat. Emellett ezek a gyűlések megválasztották a tartományi-kerületi szintű gyűlések delegátusait, akik aztán megválasztották a tartományi gyűlések és az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjait. Mindegyik szinten a választások a pártok közötti paritás alapján bo-

nyolódtak le. Aktív választójoggal a legalább 18 éves csehszlovák állampolgárok rendelkeztek, de a passzív választójoghoz legalább 21 éves korhatárt kellett elérni.<sup>136</sup> A csehszlovák közjogi történelemben példátlan etnikai megszorításokat alkalmaztak ezen választások során, hiszen csak cseh, szlovák és más szláv nemzetiségű csehszlovák állampolgárok rendelkeztek választójoggal. Ez a diszkrimináció az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokon sem szűnt meg – azzal ugyanis egészen a kommunista párt egyeduralmának létrejöttéig kellett várni. Igaz, akkor már nagyjából mindegy volt, hogy kinek van vagy nincs választójoga, mert a választások pusztán formalitások voltak.

Az ilyen közvetett módon megválasztott Ideiglenes Nemzetgyűlésben ülésező 200 képviselő a cseh-morva országrészeket képviselte, 100 képviselő pedig Szlovákiát. Az egykamarás testület egyik legfontosabb feladata az alkotmányozó nemzetgyűlési választások jogi előkészítése volt. Ezekre a választásokra 1946-ban került sor, mégpedig az 1946. évi 65. számú alkotmányerejű törvény alapján. Az akkor megválasztott Alkotmányozó Nemzetgyűlés megint 300 képviselőből állt. A választójog feltételei majdnem azonosak voltak az 1945. évi szabályokkal. Az 1946-os választások egyébként a kommunisták jelentős megerősödését eredményezték. Kivételt csupán Szlovákia képezett, ahol jobban szerepeltek a demokraták. Ez azonban nem tudta már megváltoztatni az általános trendeket, és 1948 februárjában a kommunista párt véglegesen és teljesen átvette az ország irányítását. Ezzel pedig elkezdődött a formális parlamentarizmus időszaka.

Az 1948-ban megtartott választások is ennek megfelelően a kommunista erők teljes győzelmét hozták. Az 1948-ban elfogadott új alkotmány megtartotta az egykamarás Nemzetgyűlést. 1948 és 1954 között 300 tagja volt, akiket 6 évre választottak. 1954-ben Csehszlovákiában áttértek az addigi kötött listás arányos választási rendszerről az egymandátumos választókerületekre és ezzel összefüggésben 368-ra emelték a nemzetgyűlési képviselők számát. Az 1954 és 1960 közötti időszakban tehát már annyi képviselője volt a törvényhozó testületnek.<sup>137</sup>

1960-ban új szocialista alkotmány született Csehszlovákiában. A Csehszlovák Szocialista Köztársaság a két egyenrangú nemzet – a csehek és

<sup>136</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: i. m. 390. o.

<sup>137</sup> Uo. 520. o.

a szlovákok – egységes államának lett deklarálva. Ennek ellenére Szlovákiában továbbra is működött Szlovák Nemzeti Tanács, amely tulajdonképpen autonóm népképviselői szerv volt.<sup>138</sup> Az országos törvényhozó szerv továbbra is az egykamarás Nemzetgyűlés maradt, prágai székhellyel. Bár formálisan több párt képviseltette itt magát, az alkotmány már nyíltan deklarálta a kommunista párt vezető szerepét. Mindkét említett népképviselői szerven belül egyre fontosabb jogalkotó és végrehajtó szerephez jutott az elnökség. Az elnökség azonban egyik esetben sem vált kollektív államfővé – ez a funkció ugyanis továbbra is az egyszemélyi köztársasági elnököt illette meg.

Az 1989 előtti csehszlovák törvényhozás történetének következő szakasza 1968-ban kezdődött el, amikor a politikai vezetés úgy döntött, hogy Csehszlovákia szövetségi állammá válik. Ezzel a szlovákok régi közjogi álma valósult meg. A prágai székhelyű Nemzetgyűlés tehát 1968-ban, a csehszlovák föderáció létrejöttével egyidejűleg alakult át kétkamarás Szövetségi Gyűléssé, amely a 200 tagú Népek Kamarájából és a 150 tagú Nemzetek Kamarájából állt. A csehszlovák államszövetségről szóló 1968. évi alkotmánytörvény értelmében mindkét kamara egyenrangú lett. A csehszlovák föderáció működése szempontjából kulcsfontosságúnak számított az a szabály, amelyet az említett törvény 41–43. cikkei tartalmaztak, és amely a majorizáció tilalmaként vonult be a köztudatba. Ezek szerint bizonyos kiemelt ügyekben (például az alkotmánymódosítás, a hadüzenet, az államfőválasztás stb.) mindkét kamarában minősített, azaz háromötödös többséget kellett megszerezni, de úgy, hogy a Nemzetek Kamarájában külön-külön kellett elérni ezt a többséget a Cseh- és Morvaországban megválasztott 75 képviselő körében, illetve a 75 szlovákiai képviselő között. A majorizáció tilalma elvben a kormányprogram elfogadására és a bizalmatlansági szavazásra is vonatkozott.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> Egyébként egészen 1954-ig ezt a testületet nem választották közvetlenül. Az autonóm jelzőt ebben az időszakban azonban következetesen kerülték, a kortársakat ugyanis a két világháború közötti szlovák néppárti autonomistákra emlékeztette, akik a nácikkal való kollaborálásuk és a Csehszlovákia 1939. évi szétverésében való közreműködésük miatt nem voltak túlzottan népszerűek.

<sup>139</sup> A csehszlovák szocialista föderációra vonatkozó jogi aktusokat lásd: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Szerk.: Kovács István. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1985.

Ebben a rendszerben működött tehát a csehszlovák országos – azaz szövetségi – törvényhozás 1989-ben, sőt az után is, hiszen a csehek és a szlovákok állama csak 1992 végén szűnt meg. Addig pedig módosított formában ugyan, de még mindig hatályos volt az 1960. évi alkotmány, illetve az azt módosító 1968. évi föderációs törvény.

A második világháború utáni lengyel fejlődés több mozzanata hasonló volt, mint a csehszlovák esetben, de markáns különbségek is léteztek a két állam között. A világháború első napjaiban a lengyel törvényhozás két kamarája úgy döntött, hogy a súlyos helyzetre való tekintettel együtt fog ülésezni, de ennek már nem volt különösebb jelentősége. A háború alatt nem működött egyik parlamenti kamara sem a maga rendes formájában. A londoni emigrációban főleg az államfő és a kormány játszottak meghatározó szerepet. Igaz, az elnök mellett létrejött előbb 15 főből álló, majd 22 tagú Nemzeti Tanács, amely egyfajta reprezentatív parlament-pótlékként működött. Ennek a szervnek azonban nem volt különösebb gyakorlati jelentősége.<sup>140</sup>

A nácizmus bukása és az antifasiszta szövetségesek győzelme után Lengyelországban nem állították vissza a kétkamarás parlamentet. Sőt, 1946-ban erről a kérdéssel egy népszavazást is tartottak Lengyelországban. Hivatalosan az elutasító álláspont győzött, de a népszavazás lebonyolítása erősen megkérdőjelezhető volt.<sup>141</sup> Ettől függetlenül a hatalom úgy látta, hogy a nép egyetért azzal, hogy a jövőben nem lesz szükség második kamarára. Ezt követően sem az 1947. évi úgynevezett provizórikus kis-

<sup>140</sup> A tagjait az államfő nevezte ki a kormányfő javaslatára. A meghatározó politikai pártok képviselőin kívül a katolikus egyház és a nemzeti kisebbségek delegátusai ültek ebben a testületben. Kallas, Marian: i. m. 368. o.

<sup>141</sup> Erről a témáról lásd részletesen Osekowski, Czesław: *Referendum ludowe z 30 czerwca 1946 roku i zniesienie Senatu przez władze ludowe*. In: *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*. Kancelaria Senatu, Warszawa, 2013. 32–42. o. Eszerint a kommunista párt emberei és a biztonsági szervek által erősen befolyásolt népszavazáson összesen 11 857 968 választópolgár szavazott, azaz 90,1%-os volt a részvétel. Az érvényesen szavazók közül 68% igennel voksolt a Szenátus megszüntetésére vonatkozó kérdésre. A népszavazás azonban nemcsak erről szólt, hanem arról is, hogy az elfogadandó alkotmányban a lakosság kívánja-e a földreform eredményeinek és az új gazdasági alapoknak a rögzítését, illetve Lengyelország új nyugati határainak az állandósulását. A maradék két kérdésre még többen válaszoltak igennel. A kommunisták fő opponense a népszavazáson a paraszti érdekeket szolgáló Lengyel Néppárt volt. Továbbá erről a témáról lásd Kallas, Marian: i. m. 398. o.

alkotmányban, sem az 1952-ben elfogadott népi demokratikus alkotmányban a lengyelek nem változtattak az egykamarás törvényhozás szerkezetén. A történelmi hagyományokból csupán a tradicionális Szejm elnevezés maradt meg.

Egyébként az 1947. évi kisalkotmányt az 1947-ban megválasztott 444 fős Alkotmányozó Szejm alkotta meg. Az akkori választójogi szabályozás még az 1922. évi demokratikus szabályozásból indult ki. Ettől függetlenül a választások már nem voltak tisztességesek, és a kommunisták vezette blokk a mandátumok többségét szerezte meg. Az ellenzéki néppártiak csupán a szavazatok valamivel több mint 10%-át kapták. A parlamenti elmélet és gyakorlat már akkor kezdett elfordulni a szabad mandátum elvétől. Az ily módon választott Szejm alkotta meg a népi demokratikusnak számító „végleges” 1952. évi alkotmányt is. Az alkotmányozási körülményekre jellemző, hogy az alkotmány tervezetét maga „Sztálin elvtárs” véleményezte, aki saját kezűleg írta bele megjegyzéseit a tervezet orosz nyelvű fordításába.<sup>142</sup>

Az 1952. évi alkotmány értelmében Lengyelországban 460 tagból álló egykamarás Szejm képviselte a legfőbb államhatalmi és törvényhozó szervet. A megbízatása 4 évre szólt. A választási rendszer megalkotói abból indultak ki, hogy egy-egy képviselő nagyjából 60 000 választópolgárt képvisel. A Szejm nem tudta magát feloszlatni, és erre más szerveknek sem volt felhatalmazásuk. A Szejm évente kétszer ült össze, rendszerint az Államtanács kezdeményezésére. Az Államtanács volt ugyanis a második fontos szerv a lengyel népi demokratikus közjogi rendszerben, amely hivatalosan alá volt rendelve ugyan a Szejmnek, de gyakorlatilag azzal együtt (és néha ahelyett) jogalkotással is foglalkozott. Az Államtanács gyakorlatilag a Szejm és a minisztertanács között helyezkedett el.

Bár az Államtanács az 1947. évi kisalkotmányban is szerepelt már, az 1952. évi alkotmány nem ebből a mintából indult ki a létrehozása során, hanem a Szovjetunióban honos legfelsőbb tanácsi prezídium modelljéből. A Lengyel Népköztársaság idején folyamatosan nőttek az Államtanács kompetenciái, és ennek megfelelően létszáma is.<sup>143</sup> Az Államtanács tagjait természetesen a Szejm választotta meg. Ez a szerv 1989-ben szűnt meg,

amikor a köztársasági elnöki intézmény megszületésével okafogyottá vált a további létezése.

A magyar viszonyok között klasszikusnak is mondható kétkamarás törvényhozás 1944 végén megszűnt létezni. Az 1944 végi és 1945 eleji teljes összeomlás utolsó hónapjaiban a náci Németország segítségével a szélsőjobboldali hungarista erők vették át az irányítást. Az állam új vezetője októberben Szálasi Ferenc lett, aki nemzetvezetőnek kiáltotta ki magát. Uralma közjogi szempontból szakítást jelentett az addigi magyar alkotmányfejlődéssel és jogi tradíciókkal.<sup>144</sup> Ennek ellenére a hatalmát az Országgyűlés maradékának a segítségével próbálta meg legitimálni. Igaz, az 1944. november 2-ára összehívott ülésen a képviselőház 372 tagja közül csupán 55 szélsőjobboldali képviselő jelent meg. A felsőházba azonban még új tagokat is kineveztek, hogy legalább minimális létszámmal működhessen.<sup>145</sup> Szálasi ezen testület előtt tett nemzetvezetői esküt.

Az Országgyűlés tehát csonka módon és nagyon rossz célok érdekében ezekben az utolsó tragikus hónapokban is működött, ami elenyésztette a későbbi időszakban esetleg felhasználható tekintélyének utolsó maradványait is. Egyébként a hungarista állam, amelyben a Nyilaskeresztes Párt az államhatalom ellenőrző szervévé vált, igyekezett létrehozni új, párhuzamos hatalmi szerveket is. Ezért a nyilasok megszervezték a Törvényhozók Nemzeti Szövetségét és a felsőház alternatívájaként a Felsőházi Tagok Nemzeti Szövetségét.<sup>146</sup> Ezen rövid életű szervek természetesen a nácizmus és szövetségei bukásával hamar eltűntek a magyar közjogi rendszerből.

A világháborúban győztes államoknak 1945-ben szükségük volt olyan szervekre, amelyre támaszkodva el lehetett volna kezdeni az ország nekik is megfelelő újjáépítését, és nem utolsósorban szükség volt egy kormányra is, amely a legyőzött Magyarország nevében alá tudta volna írni a fegyverszünetet, majd a végleges békeszerződést. Egyebek mellett emiatt is szükség volt az Ideiglenes Nemzetgyűlésre és Ideiglenes Kormányra. A második világháború alatt az antifasiszta szövetségek nem ismertek el semmilyen

<sup>144</sup> :Magyar alkotmánytörténet. Szerk. Mezey Barna. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 382. o. (a könyv szerzői voltak: Beliznay Kinga – Föglein Gizella – Horváth Attila – Mezey Barna – Révész T. Mihály)

<sup>145</sup> Uo. 382. o.

<sup>146</sup> Uo. 384. o.

<sup>142</sup> Kallas, Marian: 406–407. o.

<sup>143</sup> Uo. 416. o.

magyar emigráns csoportosulást külföldön működő emigráns magyar kormányként. Tény, hogy a háború végén Nagy-Britannia lehetővé tette az Angliai Magyar Tanács megszületését, de ennek a szervnek az elfogadottsága és tekintélye nem tudott versenyre kelni a londoni csehszlovák, illetve lengyel emigráns kormányokkal.<sup>147</sup>

Ez a helyzet a háború utáni rendezés során történő érdekérvényesítés szempontjából sok hátránnyal járt, de egy szempontból előnyös volt – egy elismert külföldi alternatív hatalmi központ hiányában gyorsabban elindulhatott az Ideiglenes Nemzetgyűlés szervezése. Ezen szerv, amelynek tagjait sokszor a gyorsan összehívott népgyűléseken vagy az egyes fontos intézmények tanácskozásain választották meg (nemritkán közfelkiáltással),<sup>148</sup> már 1944. december 21. és 22. között ülésezett a szovjet hadsereg által felszabadított Debrecenben. A nemzetgyűlés később két további lépcsőben egészült ki új tagokkal. Ismételten csak 1945 szeptemberében ült össze, amikor jóváhagyta a széles jogosítványokkal felruházott Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedéseit és szabályait. Az utolsó ülésén, 1945. szeptember 13-án pedig megalkotta a demokratikus<sup>149</sup> választójogi törvényt, azaz az 1945. évi VIII. törvénycikket.<sup>150</sup> E törvénycikk alapján megválasztották az 1945 és 1947 között működő nemzetgyűlést, amelynek egyik legfontosabb intézkedése a köztársasági államforma kikiáltása volt. Az aktust végrehajtó 1946. évi I. törvénycikk ugyanakkor egyfajta provi-

zórikus kisalkotmányként is működött, ennyiben tehát a nemzetgyűlésnek valóban volt alkotmányozó szerepköre is.

1947-ben újabb választásokra került sor, amelyek nyomán megalakult a rendes Országgyűlés, amely egészen 1949-ig működött. A háború előtti időkhöz képest lényeges változásként könyvelhető el, hogy a parlament már csak egykamarás törvényhozásként működött, és ez a szerkezet napjainkban is irányadó. Ezt az eredetileg spontánnak is tekinthető változást jogilag megerősítette az 1947. évi XXII. törvénycikk, mégpedig a következő indokollással: „*A magyar nép tudatában a törvényhozó hatalom letéteményeseként az Országgyűlés él. Ez az elnevezés felel meg a történeti hagyományoknak és fejlődésnek; ez fejezi ki a törvényhozó hatalom gyakorlására hivatott legfőbb állami szervnek azt az állandó jellegét, amely a közjogi alapintézmények legszükségesebb tulajdonságai közé tartozik. Ezzel szemben a nemzetgyűlés alakulására nagy államjogi fordulatok idején, meghatározott feladat elvégzése céljából, nevezetesen az új alkotmány alapjainak lerakása végett szokott sor kerülni.*“<sup>151</sup>

Később már nem minden történt úgy, ahogyan ezen indokolás leírta: az 1949. évi XX. törvénybe foglalt új magyar alkotmányt, ugyanúgy mint annak összes állampárti módosítását és a demokratikus szellemű 1989. évi nagy novelláját, már az Országgyűlés elnevezésű parlament szavazta meg, ugyanúgy, mint a Magyarország Alaptörvénye névre hallgató dokumentumot 2011 áprilisában.

Hogyan lehetne jellemezni a magyar parlamentarizmusnak az 1945 és 1949 közötti szakaszát? Az 1994-ben kiadott *Alkotmánytan* című könyv ezt a korszakot következőképpen látja: „*Az 1945–1947. évi nemzetgyűlés és az 1947–1949. évi Országgyűlés a magyar parlamentarizmus nagy jelentőségű, feszültségteli, izgalmak korszaka. A parlamentarizmus ezekben a „félciklusokban” folyamatosan működő alkotmányos intézmény. A parlament „közjogi fikció” volt annyiban, hogy tevékenységét jelentős mértékben meghatározták a nemzetközi és hazai politikai erőviszonyok, a T. Ház mégis a pártok küzdelmeinek nyilvános fóruma volt.*“<sup>152</sup>

<sup>147</sup> Halász Iván – Tóth Norbert: *Fejezetek a külügyi igazgatás múltjából és jelenéből*. R. Art Kiadó, Budapest, 2012. 115. o.

<sup>148</sup> A nyilasok által egy időre internált, legitimista és antifasiszta érzelmű neves magyar közjogász professzort, Molnár Kálmánt például a pécsi jogi kar gyűlése küldte be ebbe a testületbe. Ezekben a bizonytalan napokban, amikor gyakran tehergépkocsikkal szállították a honatyákat a távoli Debrecenbe, egyebek mellett az is számított a jelöltek kiválasztásánál, hogy van-e családjuk vagy nincs! Azaz a kérdés a volt, hogy kik és mit kockáztatnak. A szerző itt szeretné megköszönni Schweitzer Gábornak ezen ügyben nyújtott tájékoztatást és tanácsait.

<sup>149</sup> Ezt a jelzót a második világháború utáni kontextusban kell szemlélni, hiszen a törvény megpróbálta kirekeszteni a választójogból a fasizmus prominenseit és aktív támogatóit, ami a szörnyű háború után meglehetősen legitim intézkedésnek tűnt.

<sup>150</sup> *Alkotmánytan*. Szerk: Kukorelli István. Osiris–Századvég, Budapest, 1994. 217. o. (a könyv szerzői voltak: Dezső Márta, Fűrész Klára, Kukorelli István, Sári János, Schmidt Péter, Takács Imre)

<sup>151</sup> Ezt a szöveget a törvényjavaslat miniszteri indokollása tartalmazta. Idézte: Uo. 218. o.

<sup>152</sup> Uo. 218. o.

Az 1949 és 1989 közötti időszakban radikálisan lecsökkent az Országgyűlés mozgásterét és politikai súlya. Az új alkotmányt az „osztályok parlamentjeként” aposztrofált új összetételű, elsőként 1949 júniusában összeülő törvényhozás fogadta el – alig több mint két hónapos előkészítő munka után! Az 1949. évi XX. törvény szovjet mintára szervezte át az ország közhatalmi szerkezetét, és a hatalommegosztás elve helyett a hatalom egységének az elvére helyezkedett. Annak legfőbb kifejezője formálisan ugyan a parlament lett, de egészen 1987-ig ennek nem volt különösebb jelentősége. Sokatmondó tény, hogy a kormány ebben a rendszerben nem tartozott felelősséggel az Országgyűlésnek, legalábbis az alkotmányban nem szerepelt erre vonatkozó rendelkezés. Csak az 1989. évi I. törvény mondta ki, hogy a kormány megbízatása a következő Országgyűlés első üléséig tart, az 1989. évi VIII. törvény pedig szabályozta a kormánynak a parlament előtti felelősségét.<sup>153</sup> Mindkét most említett jogszabály még a nagy őszi alkotmánynovella előtt született (azaz az 1989. évi XXXI. törvény elfogadása előtt), ami jól alátámasztja a Kukorelli István által vázolt felvetést, miszerint a később rendszerváltásnak elkeresztelt békés „alkotmányos” vagy „tárgyalásos forradalomnak” volt egy komoly előkorszaka, amely az 1987 és 1989 közötti időszakot foglalja magában.<sup>154</sup>

Az 1949 és 1989 közötti magyar parlamentarizmust több olyan vonás jellemezte, amely teljesen szokatlan volt a parlamentáris rendszerekben. A képviselők ebben a rendszerben kötelesek voltak beszámolni választóiknak működésükről és a választópolgárok a megválasztott képviselőket a ciklus vége előtt is visszahívhatták.<sup>155</sup> A kiválasztásuk formális volt, politikai szempontok figyelembevételével történt, és a legfőbb párt- és állami vezetők mellett részben megpróbálták reprezentálni a lakosság foglalkozási és származási összetételét.<sup>156</sup> A képviselők mellékállásban látták el a feladataikat, nem volt külön irodájuk, tanácsadó apparátusuk. Interpellá-

<sup>153</sup> Uo. 219. o.

<sup>154</sup> Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek.* Korona Kiadó, Budapest, 1995. 12.

<sup>155</sup> *Magyar alkotmánytörténet...* 387. o. és 392. o.

<sup>156</sup> Például ott mindig helyet foglaltak az egyes hazai nemzetiségek képviselői vagy a bizonyos foglalkozási ágak női képviselői is – azaz munkásnők vagy a szövetkezetekben dolgozó nők stb.

ciók nem nagyon hangzottak el, és a beszédek is előre kellett megírni és egyeztetni.

Bár formálisan a parlament fogadta el továbbra is a költségvetést, megszűnt a költségvetés végrehajtásának időközi országgyűlési ellenőrzése és ezzel együtt az Állami Számvevőszék is. A parlament évente kétszer vagy háromszor tartott ülésszakot, de az csak néhány napig tartott. Igazából nem is volt szükség többre, hiszen nagyon sok olyan tárgykört, amelyeket másutt a parlament törvényekkel szokott szabályozni, az akkori Magyarországon a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (azaz a parlament egyfajta prezídiuma) által kiadott törvényerejű rendeletek szabályozták.

A jogalkotás jelentős része tehát úgymond kicsúszott az Országgyűlés kezéből, és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa kezébe került.

Az Alkotmány szerint a 21 tagból álló, a törvényhozás által megválasztott Népköztársaság Elnöki Tanácsa a hagyományos államfői feladatokat látta el és emellett az Országgyűlést helyettesítő hatáskörben annak jogköreit is gyakorolta. Igaz, csak akkor, amikor a parlament nem ülésezett. Működésének egyetlen korlátja volt – az alkotmány szerint a tevékenységéért felelt az Országgyűlésnek. Természetesen az alkotmányt nem változtathatta meg. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa az államigazgatási és a helyi államhatalmi szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthetett, illetőleg megváltoztathatott, amely az Alkotmányba ütközött, vagy a dolgozó nép érdekeit sértette (az utóbbi megfogalmazás később kikerült a szövegből). A Népköztársaság Elnöki Tanácsa feloszlathatta az államhatalomnak azt a helyi szervét, melynek működése az alkotmányba ütközött, vagy a dolgozó nép érdekeit súlyosan veszélyeztette. Az általa alkotott jogszabályok törvényerejű rendeletek voltak, amelyeket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kellett mutatni. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának megbízatása akkor szűnt meg, amikor az Országgyűlés az új Népköztársaság Elnöki Tanácsát újonnan megválasztotta. Ebből nem következett tehát egyértelműen az egyes parlamenti ciklusokhoz való kötöttsége.<sup>157</sup>

Ebben az időszakban egyébként nagyon kevés törvényt született. Amíg 1900 és 1949 között évente átlagosan 50 törvényt hoztak, addig 1950 után

<sup>157</sup> A NET-ről lásd a *Magyar alkotmánytörténet.* Szerk.: Mezey Barna, Osiris, Budapest, 1996. 398–399. o.

már csak 4-5-öt. 1982-ben mindössze két törvényt fogadtak el – a zár-  
számadási és a költségvetési törvényt. Ezekből is látszik, hogy a parla-  
mentnek leginkább a pártirányítás legitimálása volt a feladata.<sup>158</sup> Az első  
igazán fontos fordulat az államszocialista parlamentarizmus történetében  
1987-ben következett be. Akkor született meg ugyanis a jogalkotási tör-  
vény. Az 1987. évi XI. törvény ugyan az eredeti politikai szándékok sze-  
rint még nem normának, hanem inkább jogpolitikai irányelvnek készült,  
azonban mégiscsak becsempészte a pártállami struktúrába a törvények  
uralmának elvét. Egyébként 1949 óta ez volt az első jogszabály, amely át-  
alakította a kormányzás belső rendszerét és szakított a pártállamra jellemző  
utasítási parancsjoggal. A törvény a kizárólagos törvényhozási tárgykörök  
széles katalógusával lényegében megvonta a szovjet mintára épülő Elnöki  
Tanácstól a törvényerejű rendeletekben megnyilvánuló, majdnem korlát-  
lan jogalkotói hatalmat. Korlátozta a közigazgatás jogalkotó szerepkörét  
is. A miniszter ennek értelmében eredeti módon már nem szabályozhatta  
az életviszonyokat, hanem csak a törvényi, a törvényerejű rendeleti és mi-  
nisztertanácsi rendeleti felhatalmazás útján.<sup>159</sup>

Néhány szót még a második világháború utáni magyar választásokról.  
A háború utáni első választásokat Magyarországon 1945 novemberében  
tartottak. Ezeket a választásokat még nem a kommunisták és a szövetsé-  
geseik nyerték meg, bár nyilvánvalóan azok is jól szerepeltek. A 421 tagú  
Nemzetgyűlésben a kisgazdáknak volt abszolút többségük, a kormányban  
viszont már a kommunisták bizonyultak erősebbnek.<sup>160</sup> A sok kommunista  
visszaélésről elhíresült következő választásokra 1947 augusztusában ke-  
rült sor. Ez a szavazás a kommunisták és a szövetségesek megerősödé-  
sét hozta meg. A következő nemzetgyűlési választásokra 1949 májusában  
került sor, de azok már a kialakuló egypártrendszer körülményei között  
zajlottak le. Az egypárti Országgyűlés képviselőit összesen nyolc alka-  
lommal választották az egypárti körülmények között – először 1949-ben,  
aztán 1953-ban, majd 1958-ban, 1963-ban, 1967-ben, 1971-ben, 1975-ben,  
1980-ban és végül 1985-ben. Az 1990. évi választások már megint szabad

választások voltak. Érdekes, hogy az 1949 és 1990 között többször mó-  
dosult az országgyűlési képviselők száma: 1949-ben még 402 képviselőt  
választották meg az állampolgárok, 1953-ban már csak 298 főt, 1958-ban  
338 főt, aztán 1963-ban már 340 főt, továbbá 1967-ben összesen 349 főt.  
Csak az 1971 és 1980 közötti választásokon nem változott meg a képvise-  
lők létszáma – mindegyik említett évben 352 főt sikerült megválasztani.  
De 1985-ben az egyéni képviselő-kerületek mellett létrehozott országos  
lista bevezetésének köszönhetően megint 387 főre nőtt az Országgyűlés  
létszáma.<sup>161</sup> 1990-ben az új választási szabályozás 386 főben határozta meg  
a képviselők létszámát.<sup>162</sup>

### *A rendszerváltás és a lengyel bikameralizmus kérdése*

Egy ilyen hosszú történeti bevezetésre amiatt volt szükség, mert az 1989  
után kialakult közép-európai kétkamarás modellek (azaz a cseh és a len-  
gyel) pro és kontra érveinek megértését segítheti elő. A rendszerváltás utá-  
ni évtizedben úgy alakult a helyzet, hogy a Közép-Európa magvát alkotó  
visegrádi államok közül kettőben (a Cseh Köztársaságban és Lengyelor-  
szágban) visszaállították a kétkamarás parlamentet, kettőben (Magyaror-  
szág és Szlovákia) pedig nem.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Erről lásd Hubay László: *Választástörténet 1949–1989*. [http://archive.today/i467J\(-letöltés dátuma: 2014. 07. 26.\)](http://archive.today/i467J(-letöltés dátuma: 2014. 07. 26.))

<sup>162</sup> Dezső Márta – Nagyné Szegvári katalin – Rytók Emília: *A választójog*. Szerk.: Mat-  
hé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002. 66. o.

<sup>163</sup> A többi térségbeli országban felemás megoldások születtek. Szlovéniában az 1991  
decemberében elfogadott alkotmány, amely mai napig hatályban van, a 90 tagú or-  
szággyűlés mellett létrehozta a 40 tagból álló, a szakmai-korporatív és önkormány-  
zati érdekeket ötvöző, viszonylag korlátozott hatáskörű Államtanácsot. Sok szakértő  
a szlovén modellet nem is kétkamarás, hanem inkább másfeles parlamentarizmusnak  
nevezi. Ettől a szellemességtől függetlenül célszerűbb ebben az esetben is a bikame-  
ralizmusról beszélni, hiszen az Államtanácsnak érdemi beleszólása van a jogalkotási  
folyamatba. Horvátországban előbb a kétkamarás rendszert hozták létre, amelyben  
a második kamara szerepét a Körzeti Képviselők Háza töltötte be, amelyet azonban  
pontosabb lenne a Megyei Képviselők Házának nevezni, hiszen mindegyik megyé-

<sup>158</sup> *Magyar alkotmánytörténet...* 395. o.

<sup>159</sup> Kukorelli, István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, par-  
lamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995. 12–13. o.

<sup>160</sup> Uo. 251. o.

A cseh és lengyel bikameralista rendszer kialakulását nagyon érdekes politikai fejlemények és viták előzték meg. Először a lengyel bikameralizmus visszaállítására került sor. A lengyel Szenátus restaurálására az 1989 tavaszán lefolytatott kerekasztal-tárgyalások következtében kerülhetett sor, amikor a Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) és az illegalitásból éppenhogy kikerült Szolidaritás Szabad Szakszervezet vezetői és szakértői egy közjogilag érdekes átmenetben állapodtak meg. A békés átmenetről szóló megállapodás értelmében az első szabad választások a Szejmbe igazából csak félig szabad választások lettek. Azaz a történelem főszínpadáról éppen „lelépő” állampárt csak úgy volt hajlandó távozni, ha az első választásokon előre kikötik, hogy a mandátumok 65%-a a LEMP jelöltjeit illeti, és az ellenzék csak a maradék 35%-nyi mandátumra pályázhat. Cserébe a kommunisták hajlandók voltak elfogadni a valóban szabadon választott, de csak korlátozott hatáskörű Szenátus visszaállítását.<sup>164</sup> Mindez a képviselőházi választásokon azt jelentette, hogy a választópolgárok csak 161

ből 3-3 képviselőt választottak meg. Rajtuk kívül a köztársasági elnök 5 fontos személyt nevezhetett ki ebbe a testületbe, sőt, a hivatali mandátuma lejártával ő maga is élethossziglan helyet kapott itt. Franjo Tudjman elnök halála és sokáig domináns pártjának (Horvát Demokratikus Közösség) választási veresége után azonban az új kormánykoalíció az ezredforduló táján jelentősen módosította a horvát alkotmányt, és az egykamrás rendszer bevezetése mellett döntött. Azóta Horvátország életét a szabadon és közvetlenül választott egykamrás Sabor szervezi. Eltekintve Jugoszláviától, amely föderatív államként kétkamarás rendszerrel rendelkezett, maga Szerbia sem a föderáció megszűnése előtt, sem azt követően nem rendelkezett ilyen szerkezetű törvényhozó testülettel. Jelenleg is az egykamrás Népképviselőház (Skupština) hozza meg a törvényeket, ellenőrzi a kormányt és fogadja el a költségvetést. Románia érdekes helyzetben van, mert az 1991. évi alkotmány értelmében kétkamarás parlamenttel rendelkezik, de 2009 végén sor került egy, az államfő által kezdeményezett népszavazásra, amely során az állampolgárok úgy nyilatkoztak, hogy nincs szükség a második kamarára. Ennek okát egyebek mellett talán abban is lehet keresni, hogy a két kamara között hatáskörileg és politikai összetételileg minimálisak a különbségek. Magyarország posztoszocialista szomszédai közül Ukrajna nem is próbálkozott a kétkamarás parlament bevezetésével. Szlovákiában elvértve ugyan felmerült a kétkamarás rendszer bevezetésének a gondolata, különösen a 2001. évi nagy alkotmánynovella előkészítése idején, de ezen ötlet igazából soha nem szerzett komolyabb támogatókat a szlovákiai politikai elit és az alkotmányjogász szakma körében sem.

<sup>164</sup> Bozyk, Stanisław: *Sejm w systemie organów państwowych* RP. Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2009. 39–40. o.

mandátumról tudtak szabadon dönteni, a maradék 299 mandátum sorsa tulajdonképpen előre el volt döntve.<sup>165</sup>

A LEMP 1989. évi választási eredményei nagyon elmaradtak a vára-kozásaik mögött, hiszen sokkal jobb eredményben bíztak, és nemcsak a Szenátusban, hanem a Szejmben is. Ezzel szemben különösen a szenátusi választásokon szenvedtek el megsemmisítő vereséget, amely sok tekintetben delegitimáló hatással volt a kerekasztal-tárgyalásokon elért alkura nézve. A hivatalosan is színre lépő ellenzék ugyanis a 100 szenátusi posztból 99 mandátumot szerzett meg!<sup>166</sup> Egy ilyen nagyarányú győzelem, valamint a testület komoly szakmai összetétele<sup>167</sup> a múltból visszahozott elegáns régi-új intézmény varázsával és valódi demokratikus legitimitásával együttesen azt eredményezte, hogy a Szenátusnak a rendszerváltás első éveiben a valódi jogköreinél nagyobb politikai súlya lett a rendszerben. Ez különösen az 1989 és 1991 közötti időszakban volt igaz.<sup>168</sup>

A Szenátus emiatt jelentős kompromisszumokat kényszeríthetett ki a Szejmtől. Viszonylag komoly befolyást szerzett a jogalkotás területén, valamint megvétőzhatta a költségvetést is.<sup>169</sup> Ezáltal pedig a kormányra is nyomást tudott gyakorolni. A Szejmnek pedig kétharmados többséggel kellett leküzdenie a Szenátus vétőit, ami az akkori politikai konstelláció mellett nem tűnt könnyű feladatnak. Az 1991. évi és 1993. évi törvényhozási választások azonban már azzal jártak, hogy a második kamara politikai összetétele egyre jobban kezdett hasonlítani a képviselőházi kamara összetételére, illetve a szabad választások révén teljessé vált a Szejm demokratikus legitimitása. Ebben a kontextusban a Szenátus erős pozíciója egyre problematikusabbá vált.

<sup>165</sup> Skotnicki, Krzysztof: *Senat w systemie trójpodziału władzy w Polsce*. In: Dělba moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014. 205. o.

<sup>166</sup> Tóth Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk.: Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 35-36. o.

<sup>167</sup> Az akkori Szenátusban összesen 26 egyetemi tanár ült.

<sup>168</sup> Bozyk, Stanisław: i. m. 39–40. o.

<sup>169</sup> Kysela, Jan: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnávání dvoukomorových systémů*. Eorolex Bohemia s.r.o., Praha, 2004. 261-262. o.



Az 1992-ben elfogadott úgynevezett provizórikus kisalkotmány<sup>170</sup> emiatt némileg gyengítette a Szenátus közjogi helyzetét. 1993-ban kezdődtek el az új, végleges alkotmányt előkészítő munkálatai, amelynek során még az is felmerült, hogy a második kamarát esetleg ki is lehetne iktatni a rendszerből. Végül nem így történt, és a Szenátus a lengyel közjogi rendszer integráns részeként megmaradt.<sup>171</sup>

### *Az 1989 utáni lengyel bikameralizmus politikai tapasztalatai*

Az 1992 és 1997 közötti időszakban működő Szenátus tehát nem volt teljesen azonos az 1992 előtti és az 1997 utáni második kamarával. A szenátorokat vajdaságokként választották – mindegyik vajdaságban 2-2 szenátort. Kivételt Varsó főváros és Katowice alkottak, amely egységek 3-3 szenátort választottak. Itt ki kell emelni, hogy a szenátusi választások szabályai már a működésének első évtizedében többször jelentősen megváltoztak. Az 1989-ben bevezetett szenátusi választási rendszer a többségi elvre épült, és a mandátum megszerzéséhez első körben az abszolút többséget írta elő. 1991-ben viszont a lengyelek áttértek a relatív többségű többségi választási rendszerre, amely segítségével még az ezredforduló után is szavaztak.<sup>172</sup>

A Szenátus továbbra is megtárgyalhatta és módosíthatta a Szejm által továbbküldött törvénytervezeteket. A Szenátus „jogalkotási akadékoskodását” azonban a Szejm már könnyebben küzdhetette le – abszolút többség már elég volt hozzá. A költségvetésről a Szenátus ugyan tárgyalhatott, de teljes egészében nem utasíthatta el. A kormányt már nem ellenőrizte, ez ugyanis teljes mértékben a Szejm feladata lett.

<sup>170</sup> Lényegében itt még nem volt szó egy új és átfogó chartális jellegű dokumentumról, inkább csak néhány fontos, a közjogi rendszer működését szabályozó „sarkalatos” törvényről.

<sup>171</sup> Uo. 263. o.

<sup>172</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo provnávacie. Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ, Košice, 2007. 218. o.

Fontos jogosultságnak számított az, hogy a szenátoroknak kellett dönteni a köztársasági elnök által kezdeményezett országos népszavazások kiírásáról, továbbá közreműködtek az állami számvevőszéki elnök, az ombudsman, az országos igazságszolgáltatási tanács és a rádiót és tévét felügyelő testület tagjainak megválasztásában.<sup>173</sup> Nem változott meg viszont a Szenátus mandátumának a Szejmhez való kötése – a Szejm felosztatásával vagy önfelosztatásával együtt mindig ki kellett írni a szenátusi választásokat is. Mindkét kamara rendes mandátuma egyébként 4 évre szólt.

Az 1993-ban megválasztott lengyel parlament, amely az alkotmányozáskor a két kamara tagjaiból álló Nemzetgyűlésként jár el, a hosszú előkészítő munkálatok után 1997-ben nagy szavazattöbbséggel fogadta el az ország új alkotmányát, amelyet a lakosság is jóváhagyott a ratifikációs népszavazás során. Az új alaptörvény kidolgozása során a jogalkotó megpróbálta figyelembe venni az 1990 óta felmerült különböző javaslatokat, továbbá az egyes parlamenti pártok tervezeteit, ugyanúgy, mint a parlamenten kívüli állampolgári kezdeményezés elképzeléseit is, amely mögött a Szolidaritás szakszervezet maradványai álltak.

Érdekes, hogy a Szenátus megszüntetése, illetve teljes átalakítása több releváns javaslatban is szerepelt. A legnagyobb frakcióval rendelkező posztkommunista Demokratikus Baloldal Szövetsége (SLD) például először egyértelműen az egykamarás parlament platformjára helyezkedett el. A lengyel vidék szószólójának pozíciójában fellépő Lengyel Néppárt (PSL) a Munka Unióval (UP) együttműködve pedig két alternatívát is el tudott volna képzelni – a közjogi rendszerben domináns egykamarás parlamentet, vagy esetleg egy olyan kétkamarás törvényhozást, amelyben a második kamara szerepét az önkormányzati kamara jelenítette volna meg.<sup>174</sup> A viták során felmerült ugyan, hogy nemcsak a regionális képviselő erősítésének dimenziójában kell gondolkodni, hanem a korporatív elemek beemelésében is (a felekezeti, nemzeti kisebbségek, szakmai érdekek képviselői formájában).<sup>175</sup> Egy ideig úgy tűnt, hogy az egykamarás parla-

<sup>173</sup> Kysela, Jan: i. m. 263-264. o.

<sup>174</sup> Chrusciak, Ryszard – Osiatynski, Wiktor: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Instytut spraw publicznych, Warszawa, 2001. 250–251. o.

<sup>175</sup> Kysela, Jan: *Dvoukomorové systémy...* 263. o.

mentnek több híve van az előkészítő bizottságban és albizottságokban,<sup>176</sup> de amikor 1995-ben megszületett a többvariációs egységes alkotmánytervezet, a Nemzetgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságának<sup>177</sup> többsége (23 igennel, 20 nemmel) végül a kétkamarás parlament fennmaradása mellett foglalt állást.<sup>178</sup> A végső nemzetgyűlési szavazáskor 1997-ben is ez a választat kapott többséget.

Végül tehát 1997-ben a lengyel parlament alapszerkezete lényegesen nem változott meg. A Szenátus mandátuma továbbra is a Szejm mandátumához kötődik, a szenátorokat közvetlen választások során 4 évre választják meg, a létszámuk 100 fő maradt. Elvben a Szenátusnak jobban kell képviselni a regionális érdekeket, de ez gyakorlatilag csak abban nyilvánul meg, hogy a szenátorokat a vajdaságokban választották meg. Jelenleg viszont már nem 49 vajdaságból áll Lengyelország, hanem 16 egységből,<sup>179</sup> emiatt némileg át kellett szabni a vajdaságok és a mandátumok kapcsolatát. A gyakorlatban jelenleg 3 főtől egészen 13 főig ingadozik a vajdaságonként megválasztott szenátorok száma.<sup>180</sup>

Ez azt is jelenti, hogy megszűnt a vajdaságok paritásos képviselete. A 2011. évi választási kódex elfogadása előtt a többmandátumos kerületekben a többségi elv szerint osztották szét a mandátumokat. Jelenleg az egységes választási kódex szabályozza a szenátusi választások szabályait, amelyek továbbra is a többségi rendszer elveire épülnek és a vajdaságok területéhez igazodó egymandátumos választókerületekben zajlanak. A 100 egymandátumos választókerület területét a választási kódex egyik melléklete határozza meg. A mandátum megszerzéséhez pedig egyszerű többség szükséges. Az aktív választójog a képviselőházi választásokhoz hasonlóan 18 éves korhatárhoz van kötve, de a passzív választójog gyakorlásához már legalább 30 évesnek kell lenni. Elvben tehát valamivel idősebb és elmé-

<sup>176</sup> Chrusciak, Ryszard – Osiatynski, Wiktor: i. m. 254. o.

<sup>177</sup> Ebben a bizottságban egyébként 10 szenátor is helyet foglalt.

<sup>178</sup> Uo. 260. o.

<sup>179</sup> Erről a reformról lásd Halász Iván: *A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport” államaiban*. In: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Szerk.: Szigeti Ernő. MKI, Budapest, 2001. 43-64. o.

<sup>180</sup> A pontos mandátumszámokat a 2001-ben elfogadott, utoljára pedig 2007-ben módosított egységes avagy közös – azaz a képviselőházi és szenátusi – választásokra egyaránt vonatkozó választási törvény határozza meg.

letileg tapasztaltabb személyiségek gyülekezete szeretne lenni a jelenlegi lengyel Szenátus.

A lengyel szenátusi választási rendszernek van még egy fontos sajátossága. A hatályos alkotmány ugyanis rögzíti, hogy a képviselőházi választásokat az arányos rendszer elvei szerint kell lebonyolítani. A szenátusi választásokra nézve azonban nyitva hagyja a kérdést, tehát a jogalkotó keze nincs megkötve abban a tekintetben, hogy az arányos vagy a többségi rendszer mellett teszi le a garast. Továbbá a szenátusi választásokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések, szemben a Szejmbe történő választásokkal, nem tartalmazzák a választójog egyenlőségének a követelményét. Ezt a lengyel alkotmányjogi szakirodalom azzal magyarázza, hogy a Szenátus alapvetően olyan szerv, amelynek a vajdasági érdekeket kell képviselni, tehát a szenátusi választókerületeket úgy kell meghatározni, hogy azok területe egy-egy vajdaság területéhez igazodjon. Emiatt nem lenne lehetséges teljesen igazságosan meghatározni ezen kerületek határait.<sup>181</sup> Az egy-egy vajdaságra eső mandátumok számának „széthúzóása” és az egymandátumos szenátusi választókerületek bevezetése után egyébként jobb a helyzet – azaz egyenlőbbek az egyes választókerületek választópolgárai.

A szenátorok néhány fontos fellépési jogosultsággal rendelkeznek a kormányzat és a regionális önkormányzatok tekintetében – részt vehetnek például a területi önkormányzatok képviselő-testületeinek ülésein, kérdésekkel és javaslatokkal fordulhatnak az államigazgatási és önkormányzati szervekhez, valamint a miniszterekhez.<sup>182</sup> A jogalkotás területén a Szenátus mint testület rendelkezik törvénykezdeményezési joggal. A Szejm által már elfogadott sürgős törvénytervezetek megvitatására a Szenátusnak 14 nap áll rendelkezésre. Ahhoz, hogy a Szejm leszavazza a Szenátus módosító vagy elutasító javaslatát, a jelen lévő képviselők abszolút többsége szükséges. A Szejm ebben az esetben akkor határozatképes, ha a képviselők törvényes létszámának legalább a fele jelen van.

A rendes, azaz szokványos törvényjavaslatok esetében viszont a Szenátusnak 30 nap áll rendelkezésre, hogy nyilatkozzon. Abban az esetben, ha a javaslat kézhezvételétől számított 30 napon belül nem nyilatkozik, akkor

<sup>181</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: i. m. 218. o.

<sup>182</sup> Kysela, Jan: i. m. 263. o.

azt a Szejm által továbbított formában elfogadottnak kell tekinteni. Az egyszerű törvényekkel szemben az alkotmányerejű törvények elfogadásához viszont mindenképpen szükséges mindkét kamara beleegyezése. A Szenátust ebben a tekintetben korlátozza az ilyen jogszabályok megvitatására rendelkezésre álló 60 napos határidő. A Szenátus által kezdeményezett, de a Szejm által már megtárgyalt és megszavazott alkotmánymódosító javaslatokhoz a Szenátus már nem tud módosító és kiegészítő javaslatokat tenni, tehát a Szejm által átküldött szövegről kell szavaznia. Ugyanakkor érdekes, hogy az alkotmánymódosító törvényről a szenátoroknak nem minősített többséggel kell szavazni. Ez nagy különbség a képviselőkhöz képest.<sup>183</sup>

Ezen rendelkezés nem tűnik teljesen logikusnak a hatályos lengyel alkotmány kontextusában, mert az olyan nemzetközi szerződés ratifikálásához szükséges törvényhozási jóváhagyásról, amely szerződéssel a lengyel állam egy nemzetközi szervezetre vagy annak szervére ruhazza át saját egyes kompetenciáit (azaz a tulajdonképpeni uniós csatlakozási szerződésről) már a Szenátusnak is kétharmados többséggel kell szavazni, úgy, hogy legalább a szenátorok fele volt jelen. Ilyen szerződést mindkét kamarának feltétlenül el kell fogadni.<sup>184</sup>

Ami a Szenátus általános jellegű törvénykezdeményezési hatáskörét illeti, azt kell mondani, hogy a testület nem él vele túl gyakran, különösen a kormány vagy a képviselők részéről érkezett kezdeményezések magas számának tükrében. Főleg 1989 és 1991 között, illetve aztán az ezredforduló után érkezett több szenátusi kezdeményezés, de azok száma (évi 25–27 javaslat) akkor sem volt magas. Még kevesebb szenátusi kezdeményezésből születik valóban törvény. Az 1993 és 1997 közötti időszakban a Szenátus által felvetett 14 javaslat közül például csak kettőből lett törvény.<sup>185</sup>

Azokról a Szejm által már megszavazott törvényjavaslatokról, amelyeket a Szenátus megkapott véleményezésre, azt kell tudni, hogy azokhoz a szenátorok bármilyen javaslatot vagy megjegyzést tehetnek. Ezzel a kérdéssel egyébként a lengyel Alkotmánybíróság is foglalkozott, amely egyik 1997. évi határozatában viszont kimondta, hogy a szenátorok ilyenkor már

nem nagyon léphetnek túl a képviselőházi törvénykezdeményezés szabályozni kívánt tematikus céljának a határain.<sup>186</sup> Azaz a szenátusi megjegyzések, illetve kiegészítő javaslatok nem lehetnek burkolt új törvénykezdeményezési javaslatok. Azokra van ugyan lehetőség, de egy másik eljárás keretében.

Összességében azt kell mondani, hogy a Szenátus szerepe a Szejm által kezdeményezett rendes jogalkotási eljárásban nem túl jelentős. Ez főleg azzal függ össze, hogy 1991 után már kevésbé politikailag nem különbözik lényegesen a lengyel törvényhozás két háza.<sup>187</sup>

A Szenátus fontos választási, illetve kinevezési, azaz kreációs jogosítványokkal rendelkezik. Igaz, ezeket többnyire közreműködő – azaz egyetértő –, és nem önálló szervként gyakorolja. A kormány kinevezésébe ugyan nincs beleszólása, de továbbra is a Szejm mellett (azaz tulajdonképpen egyetértési joggal) vesz részt az állami számvevőszékként működő Legfőbb Ellenőrzési Kamara elnökének, valamint az általános és a gyermekjogi ombudsmanok megválasztásában. A Szenátus egyetértése szükséges a Nemzeti Emlékezet Intézet igazgatójának kinevezéséhez, illetve a személyes adatok védelme főfelügyelőjének a megbízatásához is. Továbbá a Szenátus a köztársasági elnökkel és a Szejmmel együtt részt vesz a Monetáris Tanács tagjainak megválasztásában és a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak a delegálásában. Két szenátort pedig az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsba is delegál.<sup>188</sup> Egyébként ha a Szenátus szükségesnek látja, maga elé kérheti az előbbi posztokra kinevezendő vagy megválasztandó személyeket, és kérdéseket intézhet hozzájuk. A szenátorok egyszerű többséggel szavaznak ilyenkor, de a szavazás érvényességéhez szükséges, hogy legalább a szenátorok fele jelen legyen.<sup>189</sup>

Fontos szabály, hogy ugyanaz a személy nem lehet egyszerre a Szejm és a Szenátus tagja, sőt jelöltként sem indulhat egyidejűleg a választásokon. Az alkotmányban meghatározott esetekben viszont a két kamara együttesen ülészik és Nemzetgyűlésként jár el, amely egyébként saját ügyrendet

<sup>186</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 (K. 25/97)

<sup>187</sup> Bożyk, Stanisław: i. m. 54. o.

<sup>188</sup> Skotnicki, Krzysztof: *Senat w systemie trójpodziału władzy w Polsce*. In: Dělba moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014., illetve Bożyk, Stanisław: i. m. 55. o.

<sup>189</sup> Uo. 55–56. o.

<sup>183</sup> Bożyk, Stanisław: i. m. 43–44. o.

<sup>184</sup> Uo. 45. o.

<sup>185</sup> Uo. 47. o.

fogad el.<sup>190</sup> A Nemzetgyűlés elnöke a Szejm elnöke, távollétében pedig a Szenátus elnöke.

Érdekes megoldás, hogy az alkotmánymódosító eljárásban a két kamara jelenleg külön-külön jár el, és nem Nemzetgyűlésként. Nemzetgyűlésként a képviselők és szenátorok csak a közvetlenül megválasztott köztársasági elnök esküjét fogadják el, továbbá közösen állapítják meg, ha az államfő egészségügyi okokból nem képes ellátni a tisztségét, valamint közösen emelnek vádat az államfő ellen az Állami Törvényszék előtt.<sup>191</sup> A hatályos alkotmány ugyanis csak ezeket a kifejezett határsköröket biztosítja a Nemzetgyűlés számára, s ezt a felsorolást nem lehet alacsonyabb szinten – azaz egyszerű törvénnyel – kibővíteni.<sup>192</sup>

A lengyel alkotmányjogász szakmát főleg azon elméleti kérdés izgatja, hogy a Nemzetgyűlés tekinthető-e önálló államhatalmi szervnek. A jogászok többsége úgy gondolja, hogy önálló közjogi szervről van szó, amely identitása nem azonos a két kamara identitásával. A képviselők és szenátorok itt nemzetgyűlési képviselőként önállóan működnek és szavaznak, nem pedig az előbb említett kamaraként. A jogaik és lehetőségeik között nincs különbség. Természetesen nyilvánvaló, hogy a képviselők együttese itt nagyobb súllyal rendelkezik, mert jóval többen vannak, mint szenátorok (460 illetve 100 fő). Ugyanakkor mint önálló közjogi szerv a Nemzetgyűlés nem tekinthető a Szejm és a Szenátus fölé rendelt közhatalmi szervként.<sup>193</sup>

A politikai rendszerben és a kormányzat ellenőrzésében tehát egyértelműen a 460 tagú Szejm játszik meghatározó szerepet. Emiatt röviden be kell mutatni e fontos szerv összetételét, illetve feladat- és hatáskörét. Szemben a szenátusi választásokkal, amelyek vonatkozásában az alkotmány nyitva hagyta a több-

ségi vagy arányos választási rendszer kérdését, a képviselőházként működő Szejm esetében az alaptörvény kifejezetten előírja az arányos elv érvényesülését. A képviselő-választások többmandátumos választási kerületekben zajlanak. A miniszterelnök kiválasztásában és ezáltal az egész minisztertanács felállításában a köztársasági elnök mellett csak a Szejm játszik szerepet.

Abban az esetben, ha a Szejm kétharmados többséggel lerövidíti saját mandátumát, azaz tulajdonképpen idő előtt feloszlatja saját magát, ez kihatással van a Szenátus mandátumára, hiszen az is lerövidül. Fordítva viszont nem működik a dolog – azaz a szenátusi döntés nem rövidítheti meg a Szejm mandátumát. Ez is az egyik látványos jele a lengyel bikameralizmus aszimmetrikusságának.

Abban az esetben, amikor a Szejmnek nem sikerül kinevezni és megszavazni a bizalmat a választások után felállítandó kormányának, a köztársasági elnök formálisan „csak” a Szejm mandátumát rövidíti le, függetlenül attól, hogy ez a döntés kihat a Szenátusra is. Abban az esetben, ha az államfő nem képes vagy más okból nem tudja ellátni tisztségét, szintén a Szejm elnöke helyettesíti őt.

Ezekből az alkotmányos rendelkezésekből is látszik, hogy a lengyel bikameralizmus valóban aszimmetrikus, és a Szenátus inkább egyfajta „reflexív” kamaraként funkcionál. Ez a felfogás tükröződik a lengyel alkotmánybíróság több döntésében is.<sup>194</sup> Az Alkotmánybíróság néhány alkalommal a lengyel törvényhozás aszimmetrikus jellegével is foglalkozott. Ezt a jelleget főleg egyik 1998. évi határozatában hangsúlyozta ki, amelyben deklarálta, hogy a Szenátus ugyan részese a jogalkotási folyamatnak, de más eszközei és lehetőségei vannak a jogalkotás során, mint a Szejmnek. A lengyel alkotmánybíróság 2005-ben ugyan némileg módosított ezen az állásponton, de ez lényegében csak a Szenátusnak az uniós döntéshozatalban betöltött szerepére vonatkozott. Az Alkotmánybíróság akkor azt mondta ki, hogy az uniós döntéshozatalhoz szükséges parlament–kormány együttműködésbe bele kell érteni a Szenátust is, sőt, legalább a jogalkotó tevékenység során a két parlamenti kamarát egyenrangúnak kell tekinteni. Tény azonban, hogy ez a határozat a lengyel alkotmányjogász szakma komoly kritikájával találkozott.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Garlicki, Leszek: i. m. 166. o.

<sup>195</sup> Bożyk, Stanisław: i. m. 40–41. o.

<sup>190</sup> Nemzetgyűlés, mint a két kamara együttes szerve egyébként először 1921-ben jelent meg a lengyel közjogban. Az államszocializmus időszakában, amikor egykamarás parlamentje volt Lengyelországnak, igazából okafogyottá vált ezen intézmény, amely létrehozásának a gondolata a kerekasztal-tárgyalásokon merült fel ismét. Főleg azért, hogy zökkenőmentesen biztosítható legyen Wojciech Jaruzelski tábornok államfővé választása. Lásd Bożyk, Stanisław: i. m. 56. o.

<sup>191</sup> Erről a szervről, amely a politikusok jogi felelősségre vonását szolgálja lásd részletesebben Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*. Complex, Budapest, 2011. 109. o.

<sup>192</sup> Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu. Wydanie 3. LIBER, Warszawa, 1999. 168. o.

<sup>193</sup> Bożyk, Stanisław: i. m. 58. o.

A Szenátus reformja eddig több politikai erő alkotmánymódosítási javaslataiban fordult elő,<sup>196</sup> de egyik sem járt sikerrel, és az egész intézmény az 1997-ben rögzített formában létezik tovább. Ezzel egyidejűleg érdekesen alakult az utóbbi két évtizedben a Szenátus és főként a szenátorok presztízse. Annak ellenére, hogy a Szenátus közismerten a „gyengébb” kamarának számít, ez nem tükröződik a szenátori tisztség alacsonyabb társadalmi presztízsében. Talán azért sem, mert ezt a jól hangzó címet csak 100 honatya és honanya viselheti, miközben a képviselők összesen 460-an vannak. A szenátorok természetesen a politikai gyakorlatban érzik a saját súlyuk hiányosságait, ezért igyekeznek különböző „kompenzációs” mechanizmusokat kialakítani. Ez leginkább bizonyos többletfeladatok látványos vállalásában nyilvánul meg. Ezek közé tartozik a lengyel Szenátus esetében már-már hagyományosan a határon túl élő lengyelek ügye. Erre ugyan semmilyen alkotmányos rendelkezés nem kötelezi a lengyel szenátorokat, de úgy alakult, hogy már az első szabadon választott Szenátus kiemelten foglalkozott

<sup>196</sup> Ezek a javaslatok nagyon különbözőek voltak. A második választási ciklusát kormányon tőlő Polgári Platform (PO) aktuális választási programjában például megtalálható utalás arra, hogy a párt el tudná képzelni a lengyel parlamentet a második kamara nélkül is, illetve a képviselőházi választásokon is célszerű lenne áttérni az egymandátumos választási kerületekre. Korábban pedig a Polgári Platform csak le akarta szállítani a szenátorok létszámát 100 főről 49 főre, azzal a kiegészítéssel, hogy a volt köztársasági elnökök is helyet kapjanak a Szenátusban. A Polgári Platform legfőbb politikai ellenfele és konkurense korábbi módosítási javaslataiban szintén a szenátorok létszámának a csökkentését javasolta – egyszer 50 főre, másodszer pedig a rekordnak számító 30 főre. Ugyanakkor az uniós ügyekben a PiS inkább erősíteni szeretné a Szenátus pozícióját, hasonlóképpen mint Bronisław Komorowski államfő javaslatai is. Eddig a legérdekesebb javaslatok a Lengyel Családok Ligájához, majd valamivel később a Lengyel Néppárthoz kötődnek. Az ultrakonzervatív és katolikus Liga javaslata erősíteni akarta a Szenátus ellenőrzési jogköreit a kormány irányában, illetve be akarta vezetni a mandátumuk eltérő hosszát. Eszerint a szenátorok hosszabb mandátummal rendelkeznének. Továbbra is 100 szenátorban gondolkodtak, de azokból csak a felét kellene választani. 22 szenátor a külhoni lengyeleket képviselné, és a többi szenátor a felsőoktatási intézmények érdekképviselőjét látna el. A néppártiak 2009. évi javaslata azt akarta elérni, hogy a Szenátus az önkormányzati érdekeket képviselő kamarává alakuljon át. Nemcsak a helyi önkormányzatok képviselőjétől lett volna szó, hanem a szakmai és egyéb önkormányzati érdekekről, valamint a határon túli lengyelek képviselőitől is. Ezekről a javaslatokról lásd Chruściak, Ryszard: *Senat w systemie politycznym III. Rzeczpospolitej*. In: *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczpospolitej*. Kancelaria Senatu, Warszawa, 2013. 56–61. o.

ezzel a témával. Ebben nagy szerepet játszott az első elnök, Andrzej Stelmachowski jogászprofesszor, aki igencsak szívén viselte a határon túli lengyel-ség ügyét.<sup>197</sup> Végül úgy alakult a helyzet, hogy a lengyel kormány a határon túl élő lengyelek és szervezeteik megsegítésére szánt pénzüsszegeket a Szenátus kancelláriájának költségvetésében szerepeltette, amely ezáltal komoly szerephez jutott Lengyelország határontúli- és diaszpórapolitikájában. A Szenátus egy állandó bizottságot is létrehozott, amely a külhoni lengyel-ség problémáival foglalkozik. Ez a jó hagyomány mély gyökereket vert, és most már senki sem kérdőjelezi meg azt, hogy miért éppen a Szenátus foglalkozik ezzel a szép, ugyanakkor érzékeny kérdéssel.

### *A rendszerváltás utáni cseh bikameralizmus megszületésének körülményei és dilemmái*

Hasonlóan izgalmas kérdés a rendszerváltás utáni cseh bikameralizmus fejlődése is. Közvetlenül a rendszerváltás után, azaz a föderatív Csehszlovákia utolsó éveiben még mindig az 1968-ban kialakult közjogi szerkezet volt érvényben. Az 1989 végén bekövetkezett fordulat csak a szocialista alkotmány néhány kirívó rendelkezését helyezte hatályon kívül, de a választott országos (azaz szövetségi és köztársasági szintű) népképviselői szervek szerkezete nem változott meg. Annál inkább a mögöttük álló választójogi szabályozás.

Szövetségi szinten tehát továbbra is működött a kétkamarás Szövetségi Gyűlés, köztársasági szinten pedig a 200 tagból álló egykamarás Cseh Nemzeti Tanács és a 150 tagú Szlovák Nemzeti Tanács. Igaz, a felsorolt parlamenti szervek már demokratikus legitimitással rendelkeztek, hiszen 1990-ben és 1992-ben egyaránt demokratikus körülmények között választották meg a képviselőiket.

<sup>197</sup> A Lengyel Köztársaság „határon túli” politikájáról lásd részletesebben Halász Iván: *A külhoni lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat. Budapest, 2004. 236–255. o.

Az 1989 és 1990 közötti időszakban a csehszlovák belpolitikát teljesen beárnyékolta a szövetségi állam jövőjéről szóló államjogi vita, amely a gazdasági reform radikalizmusának a kérdésével<sup>198</sup> együtt végül meg is pecsételte az 1918-ban létrejött köztársaság sorsát. Az 1992-ben lezajlott parlamenti választások eredményei kimutatták, hogy a két országrész politikai orientációja sok tekintetben nagyon is eltérő, ezért a vezető politikusok úgy döntöttek, hogy a nagyobb bonyodalmak és konfliktusok elkerülése érdekében minél hamarabb és minél zökkenőmentesebben külön kell válni.<sup>199</sup> A föderáció sorsa politikailag már nyáron eldőlt, de a különválás jogi feltételeinek kidolgozása még váratott magára. Erre az őszi időszak állt rendelkezésre, hiszen a megállapodás 1993. január 1-jétől számolt az új államok létrejöttével.

Valójában három nagyon fontos jogi aktust kellett elfogadni – a csehszlovák föderáció megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvényt, valamint a két nemzeti köztársasági szintű alkotmányt.<sup>200</sup> Amíg az első feladat megoldására a Szövetségi Gyűlés volt hivatott, addig a köztársasági alkotmányokat a nemzeti parlamentekben kellett elfogadni az akkor hatályos jogszabályok szerint. Ennek megfelelően az 1992 decemberében elfogadott cseh alkotmányt is az 1992-ben megválasztott Cseh Nemzeti Tanács alkotta meg, meglehetősen rövid idő alatt. Az alkotmányt előkészítő munka hivatalosan két, külön erre a célra létrehozott bizottságban zajlott. Az egyiket 1992. július 10-én a kormány hozta létre, a másikat pedig a Cseh Nemzeti Tanács elnöksége, amely először 1992. július 14-én ült össze. Az intenzív munka ugyan főleg a nyári szabadságok után, ősszel kezdődött meg, de a „*Cseh Köztársaság Alkotmányának alapelvei*” című dokumentum már

1992. július 18-án megszületett. Bár hivatalosan a parlamenti bizottság dokumentumáról volt szó, döntően arra az anyagra támaszkodott, amelyet a kormánybizottság készített el.<sup>201</sup>

Az alkotmányozás során három parlamenti klub képviselői saját alternatív alkotmányjavaslatot terjesztettek be, de a parlament egyiket sem tárgyalta meg. Emiatt az egyetlen hivatalosan benyújtott és a plénum által megtárgyalt alkotmányjavaslat a kormány által előterjesztett alkotmánytervezet maradt.<sup>202</sup>

Az alapelvek értelmében az új cseh alkotmánynak egyszerűnek kellett lennie, és támaszkodnia kellett az 1920. évi Alkotmánylevelé jó hagyományaira, beleértve annak rendszerét is. A Cseh Köztársaságnak polgári elven működő demokratikus parlamentáris államnak kellett lennie.<sup>203</sup>

Ez a hozzáállás komolyan kihatott a születőben lévő cseh parlamentarizmus formájára. Az 1992-es viták során kiérlelt törvényhozási szerkezet ugyanis a napi politikai elképzeléseken kívül szellemileg főleg ebből a koncepcióból táplálkozott.<sup>204</sup> Ezen kívül az 1989 és 1992 közötti cseh közhangulat is kedvezett ennek a törekvésnek, hiszen reakcióként az elmúlt 40 diktatórikus év „szocialista és forradalmi” tapasztalataira, a cseh közéletben akkoriban nagyon felerősödtek a konzervatív és liberális eszmék, amelyekről nem állt távol a képviselőházat kiegyensúlyozó, illetve mérséklő második kamara gondolata sem.

Ennek tükrében tehát egyáltalán nem meglepő, hogy már az alkotmányos alapelveket tartalmazó első dokumentum is abból indult ki, hogy a cseh törvényhozásnak kétkamarásnak kell lennie, mindkét kamara tagjait pedig közvetlenül kell megválasztani, de lehetőleg más választási rendszerben és eltérő választási ciklusokban. A két parlamenti testületnek hatáskörileg is különböznie kell egymástól. A Képviselőháznak inkább jogalkotó

<sup>198</sup> Ezekben az években ugyanis nagyon éles vita alakult ki azon közgazdászok és politikusok között, akik gyors és radikális sokkterápiával akarták új vágányokra állítani a csehszlovák gazdaságot, valamint azon szakértők között, akik inkább egy lassúbb és óvatosabb átmenetben gondolkodtak, amely során mindenképpen figyelembe akarták venni a gyengébb lábakon álló szlovák gazdaság „nemzeti sajátosságait”. Amíg az első álláspont politikai többséget élvezett a cseh országrészben, addig a szlovák politika meghatározó köreihez inkább a második említett megközelítés állt közel.

<sup>199</sup> Erről a folyamatról lásd magyarul Mészáros Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos fejlődése*. In: *Magyarok Szlovákiában (1989-2004)* Szerk.: Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Institute – Lilium Aurum, Somorja - Dunaszerdahely, 2004. 129–130. o.

<sup>200</sup> Erről a folyamatról lásd részletesebben Halász Iván: *A közép-európai alkotmányok születése és identitása (1989–2012)*. NKE KTK, Budapest, 2014.

<sup>201</sup> Kysela, Jan: i. m. 416. o.

<sup>202</sup> Uo. 424. o.

<sup>203</sup> Uo. 416. o.

<sup>204</sup> Jirásková, Vera: *Zákonodarná moc v Ústave České republiky z roku 1993 – stav právní a praxe fungování*. In: *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Polsko-Ceskie Seminarium Prawnicze. Szerk.: Witkowski, Zbigniew - Jirásková, Vera – Witkowska-Chrzczonec M. Katerzyńska. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikolaja Kopernika. Torun, 2009. 66. o.

szervként kellene működni, a Szenátusnak pedig stabilizáló és ellenőrző szervként kellene eljárni. Mindkét kamarát ugyanakkor fel lehet oszlatni.<sup>205</sup>

Ezek az elképzelések kisebb módosításokkal a modern cseh bikameralizmus alapjává váltak, de az alkotmányos szöveg parlamenti elfogadásáig még hosszú volt az út, amelynek során más elképzelések is felmerültek. Nem mindenki rajongott ugyanis a Szenátus intézményéért. Főleg a korabeli politikai baloldalon volt sok ellenfele a második kamarának. Az ellenzéki szociáldemokraták és a Baloldali Blokk javaslata csak az egykamarás parlamenttel számolt. A szélsőjobboldali republikánusok pedig a kezdetektől fogva elleneztek a kétkamarás parlamentet.<sup>206</sup> A két baloldali frakció közül főleg a szociáldemokraták ellenkezése volt káros, mert a szavazataikra szükség volt az alkotmány elfogadásához, azaz bár ellenzéki pártként, de az alkotmányozó koalíció részét alkották. Az ellenzéki kommunistákat és republikánusokat a többségi mérsékelt jobb- és balközép pártok karanténban tartották, tehát őket nem is nagyon próbálták meggyőzni.

Érdekes, hogy az akkori köztársasági elnök, a nagy tekintélynek örvendő Václav Havel sem volt osztatlan híve a Szenátusnak, amely képes lassítani a törvényhozást egy olyan korban, amely fundamentális változásokat igényel. De miután a bikameralizmusról viszonylag korán született döntés az alkotmány-előkészítő bizottságban, ő sem akart akadékoskodni, ezért leginkább a régiókat képviselő Szenátus gondolatát támogatta.<sup>207</sup>

Fontos megjegyezni, hogy még azok a politikusok között sem volt teljes összhang, akik egyébként támogatták a második kamara létrehozását. Az alkotmányozás során ugyanis a második kamarának többféle felfogása, illetve koncepciója fogalmazódott meg és ütközött egymással. A Szenátus hívei között markáns csoportot alkottak azok a jobboldali konzervatív-liberális politikusok, akik az 1990-es évek elején Friedrich von Hayek filozófus eszméinek a hatása alá kerültek. Az akkori cseh szellemi élet valóban meglehetősen liberális (illetve inkább konzervatív-liberális) irányban mozgult el, ami néha már-már komikus jelleget öltött és főleg a megjátszott „liberális doktrinéségben“ nyilvánult meg. Ennek egyik látványos jele volt

egy olyan Szenátus koncepciója, amely ideális esetben csak az igazán fontos büntetőjogi, polgári jogi és kereskedelmi jogi normák tökéletesítésével foglalkozott volna.

A Szenátus kompetenciájából teljesen kikerültek volna a közjogi kérdések, illetve az állam „napi“ működtetésével és a „profán“ költségvetés elfogadásával kapcsolatos kérdések. Ezek a Képviselőház hatáskörébe kerültek volna. E koncepció doktrinér hívei azt hitték, hogy intézményes szinten valóban külön lehet választani a közjogi és magánjogi jogalkotást és mindegyiket más-más parlamenti kamara hatáskörébe utalni. Figyelmet kívül hagyva ezen koncepció nyilvánvaló megvalósíthatatlanságát, azt is konstatálni kell, hogy ezen elképzelés tulajdonképpen a bikameralizmus megtagadását jelentette volna.<sup>208</sup> Emiatt a cseh politika és törvényhozás többsége elutasította ezt az utópisztikus és doktrinér megközelítést. Miután azonban több fontos és fajsúlyos honatya került az eszme hatása alá, korlátozott formában mégiscsak hatást gyakorolt a végül megszületett megoldásra. A cseh Szenátus például nem kapott semmiféle jogosítványt a költségvetés elfogadásának a területén.

Komoly koncepcióként jelentkezett azon elképzelés is, miszerint a Szenátusnak alapvetően a regionális érdekeket kell képviselnie.<sup>209</sup> Nem szabad elfelejteni, hogy korábban a Cseh Nemzeti Tanácsot és később az abból megszületett Képviselőházat az arányos választási rendszer elvei szerint választották meg, és az összes képviselő pártlistákról került be a törvényhozásba. A rendszerből ezért úgymond hiányzott azon közvetlen kapcsolat, amely látszólag létezik az egyéni választókerületi többségi rendszerben megválasztott képviselő és a választókerület között. De ez csupán az egyik dimenziója a kérdéskörnek. A csehszlovák föderáció megszűnésének évében ugyanis sok cseh honatya és honanya volt bizalmatlan az újabb osztódás veszélyét magában hordozó regionalizálódás tekintetében.

A létrehozandó Szenátus „regionális“ jellegét főleg a megválasztás módja biztosította volna. A szenátorokat ezek szerint közvetve a kerületi képviselő-testületek választották volna, lehetőleg paritásos alapon. Nem volt kizárva közvetlen megválasztásuk sem, de ekkor is mindenkép-

<sup>205</sup> Kysela, Jan: i. m. 416. o.

<sup>206</sup> Uo. 418–419. o. és 423–425. o.

<sup>207</sup> Uo. 425. o.

<sup>208</sup> Kysela, Jan: i. m. 418. o.

<sup>209</sup> Uo. 425–426. o.

pen az adott választókerülethez erősen kötődő módon. Abban az esetben, ha a Cseh Köztársaság visszatérne a tartományi beosztáshoz, ahogyan ezt az Önkormányzati Demokráciáért Mozgalom – Társaság Morvaországért és Sziléziáért képviselői követelték (azaz a tulajdonképpeni morvaországi regionalisták, akik egészen 1996-ig ott ültek a cseh törvényhozásban), akkor a szenátorok a tartományokat képviselnék.

A „regionális” jellegű Szenátus gondolata 1992 nyarán közel állt még a Baloldali Blokk és a Liberális Szociális Unióhoz is. Egy ideig a kormány is szimpatizált ezzel az elképzeléssel. Abban a pillanatban, amint kiderült, hogy a parlamenti bizottság tagjainak többsége nem rokonszenvez a regionalitás és regionális érdekek képviseletének erősítésével, az előbb felsorolt politikai csoportok visszafogottak lettek, a Baloldali Blokk pedig az egykamarás parlamentet kezdte pártolni.<sup>210</sup>

A harmadik koncepció hívei egy olyan Szenátusban gondolkodtak, amely egyfajta „bölcsek tanácsaként”, azaz az idősebb és tapasztaltabb népképviselők gyülekezeteként működne. Ettől az elképzeléstől nem állt távol a „szellemi virilizmus” eszméje, ám ez a legkevésbé kidolgozott koncepciók közé tartozott. Néhány ponton azonban kapcsolódott a következő koncepcióhoz. Ez a felfogás abból indult ki, hogy a Szenátusnak a belülről tagolt törvényhozó hatalmi ág egyik alrendszerként kellene működnie, amely a „revíziós vagy korrekciós kamara” szerepét töltene be a rendszerben. Ez a kamara újbóli megfontolásra és önreflexióra készítetné a jogalkotót. Egy ilyen Szenátusnak azonban nem kell képviselnie sajátos társadalmi érdekeket.<sup>211</sup> Lényegét tekintve ez az utolsó elképzelés vált végül meghatározóvá a modern cseh Szenátus megkonstruálásánál, azzal együtt, hogy az előbb felsorolt koncepciókból néhány elem mégiscsak beépült az új rendszerbe.

Ami a bikameralizmus korábbi csehszlovák hagyományait illeti, azok közül inkább a két világháború közötti, első köztársaságbeli tapasztalatok nyomtak többet a latban. A szövetségi állam bikameralizmusa szerkezetileg nem tudott mit nyújtani a meglehetősen homogén és közjogilag unitárius Cseh Köztársaságnak, nem is beszélve arról, hogy az 1989 és 1992 között szerzett friss tapasztalat negatívumként vonult be a cseh politikai

köztudatba. Ezen kívül az alkotmányozó deklaráltan akart támaszkodni a világháború előtti pozitív tapasztalatokra. A probléma csak az volt, hogy az akkori polgári demokratikus csehszlovák bikameralizmus sem volt felhőtlen emlék. Főleg azért nem, mert az akkori második kamara csupán az első kamara halvány és meglehetősen passzív lenyomata volt. Ezért az ezredvégi cseh jogalkotó inkább olyan kamarában gondolkodott, amely több tekintetben is markánsan különbözött az alsóháztól, és nemcsak a képviselők és szenátorok korösszetételének a tekintetében. Leginkább azt akarták elérni, hogy a két kamara politikai összetétele ne legyen azonos, és ne tükrözze ugyanannak a pillanatnak a politikai erőviszonyait. Emiatt kívánták bevezetni a kamarák megválasztásának eltérő módját és megbízási ciklusát, továbbá legalább a Szenátus esetében a lehetőleg lépcsőzetes (kétévenkénti) választásokat. A két világháború között mindkét kamarát hasonló választási szabályok szerint választották meg, igaz, a Képviselőházat 6 évre, a Szenátust pedig a már-már valószínűtlenül hangzó 8 évre. A köztársasági elnök akkoriban bizonyos feltételek megléte esetén mindkettő kamarát feloszlathatta – akár együtt, akár külön-külön is.<sup>212</sup>

A modern cseh kétkamarás parlamentarizmus megszületésének volt még egy sajátos politikai mozzanata. A Szenátus létrehozásának gondolata ugyanis részben azért örvendett viszonylagos népszerűségnek az akkori cseh politikai elit körében, mert annak jelentős része – mégpedig az élvonalbelinek tekintett szövetségi elit – a közös csehszlovák állam közelgő megszűnése révén állástalanná vált volna. Hiszen ha nincs szövetségi állam, nincs szükség a Szövetségi Gyűlésre sem. A helyzet pikantériája az volt, hogy éppen ennek a testületnek kellett megszavaznia a csehszlovák föderáció megszűnését – azaz saját pozíciójuk és munkahelyük megszüntetését is. Az új alkotmányról viszont az eddigi politikai „másodvonalhoz” sorolt nemzeti parlament döntött. A pártelnökök különböző ígéretekkel és gesztusokkal igyekeztek megnyugtatni a szövetségi képviselőket, legalábbis a kormánypártiakat, akiknek szavazataira szükségük volt. Az utóbbiak viszont, tapasztalt politikusok lévén, bizalmatlanok voltak a fedezetlen politikai csekkkel szemben. Inkább saját maguk akartak gondoskodni a megmentésükről. Valószínűleg ezért került be a csehszlovák

<sup>210</sup> Uo. 418. és 426. o.

<sup>211</sup> Uo. 427–428. o.

<sup>212</sup> Jirásková, Vera: i. m. 67. o.



föderáció megszűnéséről szóló 1992. évi 542. számú alkotmányerejű törvénybe azon kitétel, hogy a szövetségi állam megszűnésével egyidejűleg nem szűnik meg az 1992-ben négy évre választott képviselők mandátuma. Megbízásuknak a két utódállam, a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság parlamentáris szerveiben kellett volna eleget tenniük.<sup>213</sup>

Ez az elképzelés azonban hiú ábrándnak bizonyult, amely soha nem valósult meg egyik utódállamban sem. Szlovákiában, amelynek alkotmányát még a föderáció végét kimondó törvény elfogadása előtt (1992. november 25.) fogadták el (1992. szeptember 1-jén), ez az elgondolás nem hagyott semmilyen „közjogi nyomot”. Vladimír Mečiar kormányfő pedig saját maga igyekezett „kárpótolni” saját szövetségi szintű kormánypárti képviselőit – főleg különböző privatizációs javakkal, illetve diplomáciai és kormányzati tisztségekkel. A Cseh Köztársaságban más volt a helyzet, hiszen az alkotmány csak decemberben született meg. Ezért az alkotmány átmeneti és záró rendelkezései között szerepel egy utalás az Ideiglenes Szenátus létrehozásáról, amelynek a „rendes” Szenátus megválasztásáig kellett volna működnie. Létrejöttének módjáról egy külön alkotmányerejű törvénynek kellett volna döntenie, amely azonban soha nem született meg.<sup>214</sup>

### *A cseh kétkamarás rendszer sajátosságai*

Az 1992. december 16-án elfogadott és 1993. január 1-jén hatályba lépő cseh alkotmány komoly figyelmet szentel a törvényhozás működésének. Domináns szerepe a Képviselőháznak van, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a költségvetés és zárszámadás elfogadására. A kormánynak is csupán a Képviselőház bizalmát kell élveznie. A jogalkotás területén is hangsúlyos a pozíciója, igaz, a Szenátus közreműködésére mindenképp szüksége van. Az alkotmány 15. cikke szerint ugyanis a törvényhozás joga a teljes parlamentet illeti meg. A törvényhozó hatalomba az alkotmányozó jogkör is bele-

értendő, mert a Cseh Köztársaságban az alkotmánymódosítás joga a kétkamarás parlament kezében van. Alkotmányerejű törvény ugyan kimondhatja azt is, hogy a nép közvetlenül gyakorolja a hatalmat, erre azonban a Cseh Köztársaságban nincs lehetőség, mert a jogalkotó még nem fogadta el az országos népszavazásról szóló törvényt. Eddig csak egyetlen alkalommal, mégpedig egy ad hoc jellegű alkotmányerejű törvény esetében került sor népszavazásra – akkor, amikor a cseh állampolgárok az uniós csatlakozásról döntöttek. Az alkotmány 9. cikke mondja ki, hogy alkotmánymódosítás sem szüntetheti meg a demokratikus jogállam lényeges kellékeit. Erre a rendelkezésre támaszkodva egyébként később a cseh Alkotmánybíróság kidolgozta az alkotmány „materiális magvának” az elméletét, amely lehetővé tette számára a meglehetősen aktivista magatartás tanúsítását.

A két kamara pozíciója a törvényhozási folyamatban azonban nem azonos. A Szenátus gyengébb pozíciója a törvényhozás valamennyi fázisában megnyilvánul. Az alkotmányos rendelkezések bizonyos befejezetlensége, némi pontatlansága azonban ahhoz vezetett el, hogy a Szenátus valamivel nagyobb befolyást gyakorol az alkotmányerejű törvények és néhány más jogszabály elfogadásánál, mint amilyen befolyásra eredetileg az alkotmányozó szándéka irányult. Ezen pontatlanság abban rejlik, hogy az alkotmány a törvényhozási folyamat szabályozása során nem tesz mindig különbséget a törvény és az alkotmányerejű törvény kategóriája között, és leegyszerűsítve csak törvényekről beszél. Abban az esetben pedig, amikor mindkét kamara beleegyezése szükséges, az alkotmány nem állapít meg külön határidőket a Szenátus számára, csupán általános határidőről beszél. A Szenátus és később az alkotmánybíróság is ezt a tényt úgy értelmezték, hogy a Szenátust semmilyen határidő nem köti, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag leállíthatja a jogalkotási folyamatot vagy határozatlan időre félbeszakíthatja azt.<sup>215</sup>

A törvények kezdeményezésének joga a Cseh Köztársaságban mindenekelőtt a kormányt illeti meg, ezen túl pedig az egyes képviselőket, a képviselők csoportjait, a Szenátust (mint egészt), valamint a kerületi önkormányzati képviselő-testületet. Abban az esetben, ha a Szenátus kezdeményezésére indul, akkor a Szenátusnak előzetesen már döntenie kell a ter-

<sup>213</sup> Uo. 67. o.

<sup>214</sup> Uo. 67. o.

<sup>215</sup> Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státoveda II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. vydání, Linde –Praha a.s., 2008. 430. o.

vezetről. A törvénytervezeteket egyébként csak a Képviselőházban lehet benyújtani, kizárólag ezzel indul meg a jogalkotási folyamat. A tervezet szövegét már paragrafusokba szedett formában kell benyújtani, az alternatív javaslatok nélkül, az indokolással, amelynek egyebek mellett be kell mutatni a javaslat gazdasági és pénzügyi vonzatait.

A hatályos cseh alkotmány többfajta törvény elfogadására vonatkozó eljárást különböztet meg – az egyszerű törvény és a kifejezett alkotmányerejű törvény elfogadására, továbbá néhány kiemelt törvény elfogadására vonatkozó eljárást. Ezekben az esetekben jelentősen eltér a Szenátus pozíciója. Alapesetben, amikor az eljárás egyszerű törvény elfogadására irányul, a törvényjavaslatról először a Képviselőház szavaz, amely akkor határozatképes, ha a képviselők legalább egyharmada van jelen. A javaslat elfogadásához a jelenlévők többsége szükséges. Ezt követően a törvényjavaslatot haladéktalanul fel kell terjeszteni a Szenátushoz, amely a felterjesztéstől számított 30 napon belül köteles határozatot hozni. A határozatában a Szenátus jóváhagyhatja, elutasíthatja vagy a változtatási javaslatokkal együtt visszaküldheti a törvénytervezetet a Képviselőháznak. De kifejezheti azt a szándékát is, hogy nem kíván a javaslattal foglalkozni. Ezt megteheti deklaráció nélkül is, mert amennyiben a Szenátus a számára meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, akkor a javaslat elfogadottnak tekinthető. A Képviselőháznak a Szenátus elutasító döntését az összes képviselő többségének szavazatával leszavazhatja. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a 200 képviselőből legalább 101 képviselő szavazata szükséges a Szenátus ellenkezésének „megtörésére”. Abban az esetben, ha a Szenátus változtatási javaslatokkal együtt küldte vissza a törvényjavaslatot, akkor a Képviselőháznak először ebben a formában kell szavazni a visszaküldött dokumentumról. Ha viszont nem hagyja jóvá azt, akkor újból kell szavazni az eredeti verzióról. Mindkét esetben a képviselők többségére van szükség.

Az alkotmányt módosító vagy kiegészítő törvények elfogadása esetében sokkal erősebb a Szenátus pozíciója. Ebben az esetben mindenképpen szükséges mindkét kamara beleegyezése, amelyhez az összes képviselő háromötödös többsége és a jelen lévő szenátorok szintén háromötödös többsége szükséges. Ugyanilyen eljárás alá esnek az alkotmány 40. cikkében felsorolt választási törvények, a két kamara egymás közti viszonyát rendező „kapcsolattartási” törvény, valamint a Szenátus házszabálya. Há-

romötödös többség szükséges az alkotmányban külön nevesített, azaz az állami élet szempontjából kiemelt nemzetközi szerződések ratifikálásához. Az alkotmányerejű törvények elfogadásához előírt minősített háromötödös többség elérése mindkét kamarában szükséges tehát azoknak a szerződéseknek a ratifikálásához, amelyekkel a Cseh Köztársaság szerveinek bizonyos hatásköreit ruházzák át a nemzetközi szervezetekre vagy intézményekre. Ez főleg az Európai Uniót jelenti, de más szervezetek, illetve intézmények esetében is alkalmazható – például a Nemzetközi Büntető-törvénytörvényesség esetében is.

A Szenátus pozíciója más jellegű nemzetközi szerződések ratifikálási folyamatában is kiemelkedő. Az alkotmány 49. cikke ugyanis előírja, hogy a parlament mindkét kamarájának jóváhagyása szükséges a személyek jogainak és kötelességeinek szabályozását tartalmazó nemzetközi szerződések ratifikálásához, továbbá a szövetségekötéshez, békekötéshez és más politikai tárgyú szerződésekhez, a Cseh Köztársaságnak a nemzetközi szervezetben való részvételéhez, az általános jellegű gazdasági szerződésekhez és a törvény által meghatározott egyéb tárgykörökhöz kötött szerződés ratifikálásához. Ezekben az esetekben azonban nem szükséges a minősített, háromötödös többség elérése, hanem a jelen lévő képviselők és szenátorok többségének a szavazata. Ahogy már a fentiekben szó volt róla, ezekben az esetekben a Szenátust nem köti az egyszerű törvények megtárgyalására megszabott 30 napos határidő.

Korábban említettük, hogy a cseh alkotmányozó milyen nagy szerepet tulajdonított annak, hogy a két parlamenti kamara mandátumának hossza és ebből kifolyólag politikai összetétele különbözzön. Az alkotmány ezért előírja, hogy a 200 képviselő mandátuma 4 évre szól és megválasztásuk az arányos rendszer szabályai szerint történik. A 81 szenátort viszont az egymandátumos választókerületekben, a kétfordulós szavazás során, a többségi rendszer elvei szerint választják meg 6 évre, de úgy, hogy két évente újraválasztják a Szenátus egyharmadát. A most említett arányos és többségi elv alkalmazása alkotmányos köteleesség.

Fontos különbség, hogy az államfő által felosztható Képviselőházzal<sup>216</sup> szemben a Szenátus feloszthatatlan. Ezáltal is manifesztáló-

<sup>216</sup> Másik lehetőség pedig az, hogy maga a Képviselőház egy alkotmányerejű törvénnyel lerövidíti saját megbízási idejét, parlamenti ciklusát és ezáltal tulajdonképpen

dik a második kamara stabilizáló szerepköre a cseh közjogi rendszerben. Ez különösen akkor fontos, ha a Képviselőházat feloszlatták, mert ebben az esetben a Szenátus az a szerv, amelyet az alkotmány feljogosít arra, hogy a halasztást nem tűrő, de egyébként a törvény elfogadását igénylő ügyekben törvényerejű rendeleteket fogadjon el. Ilyen rendelet elfogadását azonban csak a kormány javasolhatja és az ismételten összehívott Képviselőháznak az első ülésen azt jóvá kell hagynia. Amennyiben ez nem történik meg, akkor ezek a törvényerejű rendeletek hatályukat veszítik. De ezen megszorítások mellett sem jogosult a Szenátus ilyen rendeletet elfogadni az alkotmánnyal, az állami költségvetéssel, az állami zárszámadással, a választási törvénnyel és a 10. cikkben szabályozott hatáskör-átruházási (ez a tulajdonképpen EU klauzula) ügygel kapcsolatosan. Érdekes, hogy a két világháború közötti csehszlovák bikamerális rendszerben ilyen sajátos átmeneti törvényhozó jogosultság nem a Szenátust illette meg, hanem a Nemzetgyűlés két kamarájának közös Állandó Bizottságát, 1948 után pedig az egykamarás Nemzetgyűlés Elnökségét, majd 1968 után a Szövetségi Gyűlés Elnökségét. Ez a jogosultság a tavaszi és őszi parlamenti ülésszak közötti időszakokra is vonatkozott.<sup>217</sup>

A cseh Szenátusnak kiemelkedő szerepe van az államélet szempontjából olyan fontos területeken, mint a hadiállapot kinyilvánításáról szóló határozat elfogadása, továbbá a Cseh Köztársaság határain kívüli cseh fegyveres erők és a Cseh Köztársaság területén lévő külföldi haderő jelenlétének jóváhagyása, valamint azon nemzetközi szervezet határozatának az elfogadása, amelynek a Cseh Köztársaság is tagja. Ilyen esetekben nemcsak a képviselők, hanem a szenátorok többségének szavazata is szükséges. Meg kell említeni, hogy a Képviselőház feloszlata idején a törvényerejű rendelkezéseket elfogadó Szenátus ugyan nem dönthet a nemzetközi szerződések ratifikálásáról, de saját maga is dönthet a hadiállapotról vagy a rendkívüli állapotról, továbbá a cseh csapatok külföldre történő kiküldéséről vagy a külföldi államok csapatainak az ország területén való tartózkodásáról, illetve az olyan védelmi jellegű nemzetközi szervezetek munkájában való részvételről, amelyeknek a Cseh Köztársaság már tag-

saját magát oszlatja fel. Ez történt 1998-ban és 2009-ben is, igaz, az utóbbi komoly politikai vitát és egy vitatható alkotmánybíróági döntést eredményezett.

<sup>217</sup> Pavlíček, Václav et kol.: i. m. 463. o.

ja. Nyilvánvalóan ezek a rendelkezések a rendkívüli helyzetekkel függnek össze, ezért nem lenne logikus a Szenátust megfosztani ezektől a jelentős jogosultságoktól.

A cseh parlament két kamarája egymáshoz való viszonyának megértéséhez mindenképpen meg kell nézni azokat a jogosultságokat és lehetőségeket, amelyek e kamarákat más hatalmi ágak szerveihez kötik. Itt alapvetően a törvényhozás kreációs és ellenőrző hatásköreiről van szó. A Cseh Köztársaságban csak a parlament rendelkezik közvetlen választásokon alapuló legitimitással. Az összes hatalmi szerv innen nyeri legitimitását. Sokáig az államfőt is bele kellett érteni ebbe, hiszen 2012-ben elfogadott alkotmánymódosításig őt is a parlament két kamarája választotta meg, rendszerint többfordulós eljárás során. Nagyon érdekes, hogy ebben a folyamatban a két kamara nem együttesen, hanem külön-külön szavazott, amiből egy „konkurenciás” gyakorlat alakult ki a két kamara viszonyában.<sup>218</sup> Paradox módon ebben a rendszerben könnyen előfordulhatott olyan helyzet, hogy a második fordulóba nem az a jelölt jutott be, aki a Képviselőházban és Szenátusban együttesen ugyan megszerezte a többséget, de nem sikerült első helyen végeznie egyik kamarában sem. A cseh parlamenti államfőválasztás tehát mintha egy helytelen előfeltevésebből indult volna ki, amelyben nem a politikai pártok mérik össze az erejüket, hanem az egyes parlamenti kamarák. Ez vezetett rendszerint az első fordulás taktikázáshoz. 2003-ban például a második sikertelen fordulóban a szociáldemokraták taktikai terve az volt, hogy képviselőik a saját jelöltjüket, Miloš Zeman fogják támogatni, szenátoraik taktikai okokból viszont inkább Jaroslava Moserova asszonyt. Végül ezzel sikerült is megakadályozniuk Zeman megválasztását.<sup>219</sup> Ez a probléma azonban 2012-ben okafogyottá vált, mert attól kezdve már a cseh állampolgárok közvetlenül választják meg a köztársasági elnököt.

A cseh kormánynak ugyancsak a Képviselőházban kell bizalmat szerezni, továbbá csak ott lehet interpellálni a kormányt és tagjait, illetve a tevékenységüket vizsgálni, de a szenátoroknak is jogában áll információt kérni a kormány tagjaitól és más közigazgatási hatóságok vezetőitől. Fontos jogosítvány az is, hogy a kormány nemcsak a Képviselőházat köteles tájékoz-

<sup>218</sup> Erről lásd részletesebben Koudelka, Zdeněk: *A közvetlen államfőválasztás kérdése a Cseh Köztársaságban*. Közjogi Szemle, 2014. 1. szám, március

<sup>219</sup> Uo.

tatni az EU-ban készülő határozatokról, amelyekre a cseh kormánynak is kihatása van, hanem a Szenátust is. Saját házszabálya értelmében mindkét parlamenti kamara létrehozhatja saját uniós ügyi bizottságát, de lehetőség van közös bizottság működtetésére is, amire azonban eddig nem került sor.

Érdekesen alakul a bírói és ellenőrző (számvevőszéki) hatalomhoz való viszony is. Az Alkotmánybíróság tagjait ugyanis a köztársasági elnök nevezi ki, de a Szenátus jóváhagyásával. A Legfelsőbb Ellenőrző Hivatal elnökének és elnökhelyettesének kinevezését a Képviselőház javasolja. Az ombudsmant a Képviselőház választja meg abból a két-két jelöltből, akiket az államfő és a Szenátus javasol. A jelentéseket az ombudsman ebből kifolyólag már csak a Képviselőháznak küldi el. Egyértelműen a Képviselőház dominál a média ellenőrzésével kapcsolatos szervek, tanácsok létrehozásának folyamatában. A legtöbb állami alap vezetőségi és felügyelőbizottsági tagját is a Képviselőház javasolja vagy választja meg. Az adatvédelmi hivatal vezetőjét és felügyelőit viszont a köztársasági elnök a Szenátus javaslatára nevezi ki. Ebből is látszik, hogy a cseh alkotmányozó milyen gondosan törekedett még az egyes hatalmi ágakon belüli hatalommegosztásra is, és a két kamara hatásköreinek minél nagyobb szétválasztására.

A most hatályos cseh kétkamarás rendszer érdekes példája a szofisztikált aszimmetrikus bikameralizmusnak. A második kamara egyértelműen gyengébb ebben a rendszerben, de bizonyos körülmények fennállása esetében nagyon is fontossá válhat. Ezáltal komoly stabilizáló szerephez jut az egész közjogi rendszerben, ugyanakkor a nagyobb fokú hatalommegosztást is jól szolgálja.

### *A szlovák parlament történelmi fejlődése és a mai Nemzeti Tanács előzményei*

Szlovákia a visegrádi térség egyetlen állama, amelynek nincs saját „nemzeti” tapasztalata a bikameralizmusról. Ezt a megjegyzést azonban azonnal pontosítani kell, mert az ország lakosainak a múltban természetesen volt lehetősége megismerkedni ezzel a modellel is – akár az 1918 előtti Magyarországon,

akár a két világháború közötti Csehszlovákiában, de még inkább a csehszlovák föderáció fenállása alatt. Az első mondatban szereplő sarkos kijelentés inkább arra a hagyományra vonatkozik, amely végül a jelenlegi szlovák parlamentarizmus alapkövévé vált. A szlovák nemzeti tanácsok tradíciójáról van ugyanis szó, amelynek gyökerei egészen 1848-ig nyúlnak vissza.

Az alapvetően kulturális, nyelvi és oktatási követelményeket hangoztató magyarországi szlovák nemzeti mozgalom igazán az 1840-es években kezdett átpolitizálódni. A nemzeti érzelmű szlovák értelmiség akkor fogalmazta meg az első olyan dokumentumokat, amelyek az előbb említett követeléseken túlmenően politikai célkitűzéseket is tartalmaztak. Az 1848 márciusában kirobbant polgári forradalom és később a szabadságharc teljesen új lehetőségekhez juttatta nemcsak a magyar nemzetet, hanem a magyarországi nemzetiségek mozgalmait is. Az események nagyon dinamikus fejlődtek ezekben a sorsdöntő hónapokban.

A szlovákok is azon magyarországi nemzetek közé tartoztak, amelyek nagyon korán megfogalmazták a közjogilag körülbástyázott etnoregionális területi autonómia igényét, sőt, közvetve tulajdonképpen a régi soknemzetiségű Magyarország föderalizálását követelték.<sup>220</sup> Az 1848. május 10-én Liptószentmiklóson megtartott gyűlésen tehát a szlovák nemzetiek egy olyan programot fogalmaztak meg, amely egyrészt a magyarországi nem magyar etnikumok önálló nemzetként való elismerését követelte, továbbá azt akarta, hogy a Magyar Királyságon belül a központi országgyűlés mellett önálló nemzetgyűlések is megalakuljanak, amelyek egyrészt a területileg körülhatárolt egyes nemzetiségek ügyeivel foglalkoztak volna, másrészt véleményt nyilvánítanának országos ügyekben is. A szlovák területeken a hivatali ügyintézés szlovák nyelven folyt volna, az országrésznek saját nemzeti gárdája és nemzeti szimbolikája lenne.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Ez ugyan összhangban volt a magyarországi politikai hagyományokkal, amelyek a megyék közjogi autonómiájára támaszkodtak, de nem volt összhangban az akkor hatalomra került magyar nemzeti liberalizmus magyar nemzetállami törekvéseivel, valamint az általa preferált egységes politikai avagy államnemzet felfogásával. Erről a kérdéstről lásd részletesebben Halász Ivan: *Uhorsko a podoby slovenskej identity v dlhom 19. storočí*. Kalligram, Bratislava, 2011.

<sup>221</sup> A szlovák nemzeti mozgalom közjogi programjának alakulásáról lásd részletesen Škvarna, Dušan: *Cesta moderných slovenských dejín*. UMB, Banská Bystrica, 2007.

Az események végül is 1848 kora ősszel radikalizálódtak. A szlovák nemzeti mozgalom vezetői<sup>222</sup> akkor úgy döntöttek, hogy akcióikat nemcsak a csehekkel, hanem a horvátokkal és szerbekkel is koordinálni kell, valamint, hogy a követeléseiknek fegyverrel is nyomatékot kell adni. A nyílt fellépés szeptemberben történt, amikor a szlovák színekben induló önkéntesek átlépték a morva–magyar határt, illetve amikor vonattal elindultak Bécsből Magyarország szlováklakta régiói felé. Az akció politikai képviselőjére 1848. szeptember 16-án Bécsben létrejött a Szlovák Nemzeti Tanács, amelynek nyilvánosságra hozatalára egy helyi szállodában került sor körülbelül 200 jövendő felkelő és szervező jelenlétében. Érthető módon ez nem egy formális jogi legitimitással rendelkező választott testület volt, hanem sokkal inkább egy rögtönzött nemzeti forradalmi szerv. Az első forradalmi intézkedéseket ezt követően már a szlovákok lakta területeken hozta meg 1848. szeptember 19-én. Engedetlenséget hirdetett a pesti kormánnyal szemben, és Szlovákia önállóságát deklarálta. Saját magát pedig legfőbb szlovák hatalmi szervnek mondta ki. Az első szlovák felkelés idején ennek a szervnek a székhelye Mijaván volt, a helyi evangélikus lelkész özvegyének a házában. Később Brezovára tették át a székhelyüket.<sup>223</sup> Miután a testület elnöke Jozef Miloslav Hurban volt, a korabeli magyar sajtó és a későbbi történetírás is „hurbanistáknak“ nevezte el az első önálló szlovák nemzeti fegyveres akció résztvevőit.

A szeptemberi szlovák felkelés azonban nem bizonyult sikeresnek. Utóbb a vereséget szenvedett önkéntesek a többi magyarországi nemzetséghöz hasonlóan Bécs mögé sorakoztak fel, hiszen nemzeti követeléseik teljesítését a Habsburgoktól remélték. A Szlovák Nemzeti Tanács formálisan nem szűnt meg, de miután a császáriak inkább az egyes szlovák politikusokkal tárgyaltak és számoltak, testületként már nem játszott olyan markáns szerepet, mint szeptember folyamán. A tanács tagjai is inkább egyénileg aktivizálták magukat – megjegyzendő egyébként, hogy nem mindenki szimpatizált a mozgalom osztrák orientációjával.<sup>224</sup> A testület ne-

vével ugyan még 1849 májusában is lehetett itt-ott találkozni, de a szlovák politikai törekvések akkor már sokkal több szálon futottak. A nyár elején tehát a szeptemberi fellépés egykori vezetői már nem a Szlovák Nemzeti Tanács nevében adták ki egyes nyilatkozataikat.

Az akkori szlovák fellépés legfőbb politikai és közjogi hozadéka tehát nem egy tartós intézmény létrehozása volt, hanem sokkal inkább egy modell kitalálása, valamint egy fogalom meghonosítása. Azt, hogy ez a néhány napos akció mély gyökereket eresztett, az is jelzi, hogy amikor 1914-ben a különböző csoportokhoz tartozó szlovák politikusok ismételen gondolkodtak a Szlovák Nemzeti Tanács létrehozásán, amelynek a magyar politika felé kellett volna reprezentálnia az össz-szlovák érdekeket és elképzeléseket. Akkor ebből az elgondolásból semmi sem lett, de 1918 októberében – igaz, teljesen megváltozott politikai körülmények között – mégis megalakult egy ilyen nevű szerv.

Az 1918-ban megalakult csehszlovák állam létrehozásában és külföldi (nagyhatalmi) elismertetésében a központi szerepet a külföldi emigráció játszotta, amely 1916-ban létrehozta a Csehszlovák Nemzeti Tanács nevű szervezetet, amelynek élén a későbbi első csehszlovák köztársasági elnök, Tomáš G. Masaryk állt. 1918 utolsó harmadában azonban fontossá vált az otthon maradt politikusok aktivitása – egyrészt a helyszínen nekik kellett megszervezni a hatalom átvételét, másrészt nem ártott megszervezni az új állam melletti otthoni akaratmegnyilvánulásokat is. A folyamatok ugyanis abba a fázisba jutottak, hogy a külföldön született terveket a hazai lakossággal is legitimálni kellett.

Az októberi eseményeket és hatalomátvételt Prágában nagyon sikeresen vezényelte le a cseh politikai pártok képviselőiből álló Nemzeti Bizottság, amelyről korábban már volt szó. Hasonló céllal jött létre 1918. október 30-án Túrócszentmártonban a Szlovák Nemzeti Tanács, és rögtön deklarálta „a csehszlovák nemzet Magyarországon élő részének“ azon szándékát, hogy a jövőben Csehszlovákiában kíván élni. Egy reprezentatív, a pártok felett álló szerv gondolata már az év elejétől rezonált a szlovák közéletben, de megvalósulása csak nagyon lassan haladt. Azt lehet mondani, hogy az utolsó

maradt a konfliktusban. Erről lásd magyarul Halász Iván: *Ján Kalinčiak. Szlovákság, szlávtság, hungarus-patriotizmus*. In: Rudnay Sándor és kora – Alexander Rudnay a jeho doba. Szerk.: Käfer István. Esztergom – Nagyszombat, 1998. 143–149. o.

<sup>222</sup> Azaz főleg Ľudovít Štúr, Jozef Miloslav Hurban és Michal M. Hodža.

<sup>223</sup> Hučko, Ján: *Prvá Slovenská národná rada*. In: *Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu*. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEADA, Bratislava, 2008. 16–18. o.

<sup>224</sup> Ilyen volt például a szlovák romantikus nemzedék nagy prózaírója, Ján Kalinčiak, aki azonban az úgynevezett kossuthistákhoz sem csatlakozott és inkább semleges

pillanatban, vagy még inkább az után alakult meg – hiszen Prágában a Nemzeti Bizottság már október 28-án deklarálta az önálló állam létrejöttét. Erről azonban állítólag a távoli Túrócszentmártonban még nem tudtak.<sup>225</sup> Ugyanakkor az is jellemző, hogy ezen szerv nevében már néhány nappal korábban születtek politikai nyilatkozatok. Ferdiš Juriga, az akkori országgyűlés egyetlen szlovák néppárti képviselője ugyanis már október 19-én a parlamenti ülésen kimondta a Szlovák Nemzeti Tanács nevében, hogy a szlovákok a jövőben nem akarnak a történelmi magyar állam keretein belül élni.<sup>226</sup>

A lassú alakulás egyik oka az volt, hogy mindvégig bizonytalan volt, hogy kit és milyen alapon kell meghívni az alakuló ülésre. Politikailag a testületben a régi Szlovák Nemzeti Párt emberei domináltak, de megfelelő képvisellel rendelkeztek a szlovák közélet katolikus szárnyát képviselő Szlovák Néppárt politikusai is. Ez a párt egyébként formálisan csak 1913-ban önállósodott a magyarországi katolikus néppárti mozgalomtól. Végül a szociáldemokraták is kaptak néhány helyet a 20 tagot számláló testületben, amely utóbb saját soraiból kiválasztotta a 12 tagú Végrehajtó Bizottságot.

Hozzá kell tennünk, hogy a forró októberi hónapban Magyarországon nem a szlovákok voltak az egyetlenek, akik létrehozták saját nemzeti tanácsukat. Október 25-én Károlyi Mihály vezetésével megalakult a Magyar Nemzeti Tanács, és november 2-án Aradon a románok is létrehozták saját nemzeti tanácsukat. Szintén meg kell említeni az 1918 őszi fontos szerepet betöltő Délszláv Nemzeti Tanácsot is. A régi világ felbomlása és az új rendszer megszületése idején ugyanis sokan éppen ilyen újszerű szervezetekkel próbálták legitimálni törekvéseiket. A nemzeti tanácsok – akár a magyar, akár a szlovák vagy más színekben – a vidéki városokban és falvakban is megalakultak.<sup>227</sup> Néha saját fegyveres erővel is rendelkeztek – a nemzeti gárdákkal vagy őrségekkel –, amelyek alapvető feladata a rendfenntartás és a nagyobb atrocitások megakadályozása volt.

<sup>225</sup> Hronský, Marian: *Vznik a krátka činnosťdruhej Slovenskej národnej rady (1918–1919)*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 60. o.

<sup>226</sup> Uo. 58. o.

<sup>227</sup> Jellemző módon a helyi Magyar Nemzeti Tanács még a „legszlovákabb megyében”, Túrócszentmártonban is megalakult, mint a szlovák testülettel konkurens szerv.

A Szlovák Nemzeti Tanács novemberben és decemberben a szlovák területek egyetlen legitim közhatalmi szerveként próbált fellépni, de ezen a téren csak kevés sikert ért el. Egyrészt azért, mert a régi magyar hatóságok nem nagyon engedelmessé váltak neki, másrészt pedig azért, mert a prágai kormány is a szlovákiai hatalomátvitel során inkább egy másik szlovák politikust, a Vavro Šrobár körüli csoportra támaszkodott.<sup>228</sup> A prágai Nemzeti Bizottság már november 4-én Šrobárt nevezte ki az ideiglenes szlovák kormány vezetőjének. Egy hónappal később, december 7-én aztán a prágai kormány Šrobárt a Szlovákia igazgatásáért felelős miniszternek nevezte ki. A körülötte működő csoport tehát lassan kezdett beépülni a születőben lévő csehszlovák közigazgatásba. A politikai reprezentatív szervnek számító, de saját igazgatási apparátussal és karhatalommal nem rendelkező Szlovák Nemzeti Tanács egyre fölöslegesebbé vált. Helyzetét jól jelzi, hogy amikor az év végén Prágában megalakult az Ideiglenes Nemzetgyűlés, amelyben a cseh politikai pártok az 1911-es választási eredmények alapján megállapított kulcs szerint jutottak mandátumhoz, az azon belül létrejött önálló Szlovák Klub összetételére a Nemzeti Tanácsnak semmilyen befolyása sem volt. A 41 (később már 53) szlovák képviselőből, akiket értelemszerűen nem választottak, hanem kooptáltak, a prágai Nemzeti Bizottság mellett működő szlovák politikusok csoportja és főleg Šrobár döntött.<sup>229</sup> A Szlovák Nemzeti Tanács ezen módszer ellen élesen tiltakozott, de az semmit sem változtatott a kialakult helyzeten. Tény azonban, hogy ettől kezdve Szlovákia már megfelelő képviselettel rendelkezett a csehszlovák törvényhozásban, és más szervek hatalmi „fölségessége” még látványosabbá vált. Végül a Szlovákia igazgatásáért felelős teljhatalmú minisztérium 1919. január 8-án kiadott egy rendeletet, amelynek értelmében 1919. január 23-án feloszlatták az összes szlovák nemzeti tanácsot, beleértve a központit is.<sup>230</sup>

Az eddig ismertetett szlovák nemzeti tanácsoknak nem volt túl hosszú élete, és egyik esetben sem beszélhetünk igazi népképviseleti választott politikai szervekről. Ez nem jelenti azt, hogy a szlovák közélet, közjog

<sup>228</sup> Az egész folyamatról, azaz Szlovákiának a csehszlovák államba történő beintegrálásáról lásd Kováč, Dušan: *Szlovákia és az önálló Csehszlovákia létrejötte*. Palócföld. 1994. 6. szám (november-december) 567–572. o.

<sup>229</sup> Hronský, Marian: i. m. 69. o.

<sup>230</sup> Uo. 73. o.

és politika formálásában ne lett volna fontos szerepük. A következő (azaz 1944. évi) próbálkozás már maradandóbb eredményeket mondhatott a magának. Előbb azonban egy kitérőt kell tennünk.

Az 1938. október 6-a óta autonóm Szlovákia országgyűlése<sup>231</sup> 1939. március 14-én kikiáltotta az önálló Szlovák Köztársaságot. A második világháború alatti szlovák állam alapvető közjogi dokumentuma az 1939. július 21-én elfogadott alkotmány volt.<sup>232</sup> Szlovákia köztársaság lett, amelynek élén a törvényhozás által választott köztársasági elnök állt, aki egyúttal a kormányzó állampárt (azaz a Hlinka-féle Szlovák Néppárt) elnöke is volt. Ezt a tisztséget mindvégig a később háborús bűnösneként elítélt és kivégzett Jozef Tiso plébános töltötte be.<sup>233</sup> A legfőbb törvényhozó testület a Szlovák Országgyűlés volt, amelyet egyébként még 1938 decemberében, azaz a függetlenség kikiáltása előtt választottak meg. Az 1943-ra tervezett újabb választásokra a háborús körülményekre való tekintettel nem került sor. Ezen szervnek eredetileg 63 tagja volt, de néhányan később lemondtak a mandátumukról. A testület jogalkotó hatásköre fokozatosan sorvadt, és egyre több fontos jogszabály kormányrendelet formájában látott napvilágot. A korabeli nacionalista ideológiának megfelelően<sup>234</sup> Szlovákia minden nemzeti közössége – a német, a magyar, valamint az ukrán (ruszin) – rendelkezett képvisellel. Ezeknek a nemzetiségi közösségeknek a számára törvényhozás felső házában, az Államtanácsban is képviselést kellett volna biztosítani, de ez végül nem valósult meg. A kivételt csak a kárpáti németek alkották. Ebben a testületben az egyes alkotmányos szervek, a kormányzó állampárt, a két keresztény egyház (a katolikus és az evangélikus), továbbá a paramilitáris Hlinka Gárda és elvben (de nem reálisan) a már említett nemzetiségi közösségek képviselői foglaltak helyet. Az Államtanács 10 tagját pedig a köztársasági elnök nevezhette ki. Ezen közjogi szerv

<sup>231</sup> Szlovákul Slovenský snem.

<sup>232</sup> Ennek a korszaknak a szlovák államépítési folyamatáról lásd Kamenec, Ivan: *A szlovák államiség megvalósulása az I. szlovák köztársaság feltételrendszerében*. Palócföld, 1994. 6. szám (november-december) 600–606. o.

<sup>233</sup> Életről és politikai pályafutásáról lásd magyarul G. Kovács László – Ivan Kamenec: *Jozef Tiso*. Nap, Dunaszerdahely, 1997.

<sup>234</sup> Erről lásd még G. Kovács László: *Jozef Tiso nemzetfogalmának legfőbb sajátosságai*. Palócföld, 1994. 6. sz. (november-december) 607–612. o.

azonban gyakorlatilag semmilyen komoly jogkörrel nem rendelkezett, és csupán ajánlásokat tehetett a kormánynak és más alkotmányos szerveknek.<sup>235</sup> Az egész akkori politikai rendszer tekintélyelvű, sőt totalitárius irányban fejlődött, de igazi közjogi kibontakozásra viszonylag rövid ideje maradt, hiszen az első önálló szlovák állam mindössze 6 évet ért meg. A néppárti rezsim ideológiailag főleg a kereszténységre, a nacionalizmusra és a dél-európai indíttatású korporativizmusra próbált támaszkodni, de egyre inkább a náci Németország politikai és szellemi befolyása alá került.

A náci kollaboráns néppárti rezsimmel szemben mindig is létezett demokratikus és baloldali érzelmű ellenzék. Igaz, a német sikerek idején az kevésbé volt hangos. 1943-ban azonban egyre többen érezték úgy, hogy Németország és csatlósai nem nyerhetik meg a világháborút, és ezért az önálló szlovák államnak elemi érdekében áll minél hamarabb az antifasiszta táborba kerülni. Ebben az évben kezdődött el a különböző szlovák ellenálló csoportok egymáshoz való közeledése. 1943 decemberében végül megszületett az úgynevezett karácsonyi megállapodás, amelynek értelmében az antifasiszta tevékenység koordinálására létrejött a harmadik Szlovák Nemzeti Tanács. A tárgyalásokon két kommunista és három polgári demokratikus – egykori agrárpárti – politikus vett részt. A tanács később újabb tagokkal egészült ki.<sup>236</sup>

Igazi jelentőségre azonban csak 1944 augusztusában tett szert ez a tanács, amikor a szlovák hadsereg kiugrási kísérletének kudarca és a kezdődő német megszállás miatt kirobbant az október végéig tartó szlovák antifasiszta felkelés. A felkelés fő erejét értelemszerűen a katonai egységek és a partizánok alkották, de a politikai vezetés a civil politikusok kezében maradt. A Szlovák Nemzeti Tanács munkájába bevonták a londoni emigráns kormányhoz közel álló idős Vavro Šrobárt is, bár a csehszlovák államiség visszaállításának platformján álló felkelők nem kívánták az 1938 előtti közjogi állapotokhoz történő maradéktalan visszatérést. A háború utáni államot ugyanis nem úgy képelték el, mint az egységes csehszlovák nemzet államát, hanem a két „testvéri szláv nemzet” – azaz a csehek és

<sup>235</sup> Kamenec, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura Kiadó. h.n., é.n. 31–32. o.

<sup>236</sup> Azok között voltak már szociáldemokraták is, valamint a szlovák hivatalos gazdasági és ipari élet fontos prominense, Pavol Zaťko is.

szlovákok – föderatív államát. Ennek a tervnek a megvalósításában fontos szerepet volt hivatott játszani a Szlovák Nemzeti Tanács.

A nagy nyilvánosság elé 1944. szeptember elején lépett ez a szerv, amikor a székhelyéül szolgáló Besztercebányán kibocsátotta deklarációját, amelyben kimondta, hogy ettől a pillanattól kezdve átveszi az összes törvényhozó és végrehajtó hatalmat Szlovákia területén. Ezt a hatalmat pedig addig fogja gyakorolni, amíg a szlovák nemzet demokratikus módon meg nem választja saját legitim képviselőit. A deklaráció viszont azt is leszögezte, hogy a szlovákok a jövőben a csehekkel együtt akarnak élni egy közös csehszlovák államban. Ez sok más ok mellett azért is volt fontos, mert Szlovákia számára létfontosságú volt az, hogy a háború végén ne a vesztes fasiszta hatalmakkal egy csoportban találja magát, hanem inkább az antifasiszta győztesekhez tartozó Csehszlovákián belül. A londoni kormány ugyan a kiküldött delegátusai által megpróbálta átvenni a szlovákiai politikai irányítást, de ez nem járt sikerrel, éppen a Szlovák Nemzeti Tanácsot alkotó demokrata és kommunista erők erélyes fellépése miatt.

Az akkori Szlovák Nemzeti Tanács természetesen nem volt választott népképviselői szerv. Tagjait az antifasiszta tábor egyes meghatározó csoportjai delegálták a testületbe, mégpedig paritásos alapon a kommunisták és a demokratikus blokk között. Ez a paritás egészen 1946-ig tartott. A tanácsnak szeptember 1-jén csak 13 tagja volt, de nemsokára jelentősen kibővült az összetétele. Hamarosan 41 tagja lett a Tanácsnak: 20 demokrata és 20 kommunista, valamint a hadsereget vezető Ján Golian dandártábornok; utóbb azonban 50 főre emelkedett a taglétszám. A 24-24 demokrata és kommunista mellett már nem egy, hanem 2 katonai vezető ült a testületben – Golian mellett Rudolf Viest tábornok is.<sup>237</sup>

A Szlovák Nemzeti Tanács első rendelete a saját törvényhozó és végrehajtó hatalmáról rendelkezett. A jobb és hatékonyabb működőképesség érdekében 3 szerv közé osztották a feladat- és hatásköröket. Az egyiket a Szlovák Nemzeti Tanács plénuma alkotta, a másikat négytagú elnöksége, míg a kormányzati teendők ellátásával a Megbízottak Testületét bízták meg. A tanács második rendelete a felkelők hivatalos közlönyéről, az azt

<sup>237</sup> Šimunič, Pavel: *Povstalecká Slovenská národná rada*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 132–133. o.

követő pedig a közigazgatás központi szerveiről rendelkezett. Az utóbbiak nagyjából lemásolták a pozsonyi kormányzati hivatalok szerkezetét. Az apparátus a Szlovák Nemzeti Tanács Elnökségéből és 9 megbízotti hivatalból állt.<sup>238</sup> Az utóbbi hivatalok közötti munkamegosztás többé-kevésbé a hivatalos pozsonyi kormányzati szervek közötti hatáskörmegosztást képezte le. A felkelő hadsereg és a partizánok tevékenységének koordinálására a Szlovák Nemzeti Tanács létrehozta Szlovákia Védelmi Tanácsát, amelynek élén a felkelő hadsereg parancsnoka állt, tagja ugyanakkor a hadsereg 3, a partizánok 2 és a Nemzeti Tanács 2 képviselője volt.<sup>239</sup>

A német csapatoknak 1944 októberének végére sikerült leverni a felkelést, ami a Szlovák Nemzeti Tanács végét is jelentette, illetve jelenthette. Több tagjának ugyanis sikerült elrejtőzni és átvészelni a nehéz hónapokat. A szovjet csapatok megérkezésével 1945 elején felszabadított területeken kezdett újból megszerveződni a csehszlovák államiság, és ebben a folyamatban a tanács megmaradt tagjai nagyon aktívak voltak. E gyorsaság miatt is fontos volt, mert bizonyos szempontból a szlovák antifasiszta elit kész tények elé akarta állítani a Londonból visszatérő csehszlovák emigráns kormányt, amellyel nem alárendelt, hanem inkább partneri viszonyra törekedett, ami tulajdonképpen sikerült is. A felkelés alatti nemzeti tanácstagok voltak ugyanis azok, akiknek már 1945. február 1-jén Kassán sikerült létrehozni egy új kormányzati központot. A Szlovák Nemzeti Tanács hivatalosan is felújította tevékenységét, és újból megalakította a néhány hónappal korábban létrehozott intézményi szerkezetét. Ezzel úgymond sikerült megmenteni a felkelés alatti és a felszabadítás utáni hatalmi kontinuitás látszatát.<sup>240</sup>

Annak érdekében, hogy semmit se bizzon a véletlenre, „a Szlovák Nemzeti Tanács felszabadított területen működő delegációja“ 1945. február 4-én kiadott egy manifesztumot, amelyben kimondta, hogy a csehszlovák államban új politikai, gazdasági és nemzetiségi viszonyok fognak uralkodni, amelyek alapja „a két egyenlő szláv nemzet“ szövetsége lesz. A tanácstagok azt várták el a visszatérő elnöktől és kormánytól, hogy ad-

<sup>238</sup> Uo. 131. o.

<sup>239</sup> Uo.135. o.

<sup>240</sup> Štefanský, Václav: *Slovenská národná rada (1945-1947)*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 166. o.



jon ki egy nyilatkozatot, amelyben elismeri a Szlovák Nemzeti Tanács kialakult jogállását, ami együtt járt volna azzal, hogy ezt a forradalmi szervezet szlovák parlamentnek és kormánynak ismerték volna el. Beneš azonban vonakodott ettől. A kérdés az új kormányprogram<sup>241</sup> feletti viták során is élesen felmerült. Végül egy kompromisszum született – a szlovákoknak ugyan nem sikerült elérni az ország föderalizálását, de a Szlovák Nemzeti Tanács megőrzött nagyon széles feladat- és hatásköröket.<sup>242</sup>

A Szlovák Nemzeti Tanács 1944. szeptember 1-je és 1945. április 7-e között rendelkezett a legszélesebb kompetenciákkal, hiszen ebben az időben magában ötvözte egy parlamentáris és egy kormányzati szerv jellegét. Április 7-étől kezdve már csak törvényhozó szervként működött, mert az SZNT Elnökségének 27/1945 sz. rendelete alapján, amely a központi kormányzati szervek létrehozásáról szólt, a kormányzati végrehajtó hatalom átszállt a Nemzeti Tanácsról a Megbízottak Testületére és az egyes megbízotti hivatalokra.

Ezzel Csehszlovákiában kialakult az úgynevezett aszimmetrikus modell, amelyben a prágai központi hatalmi szervek mellett Szlovákiában saját szlovák hatalmi szervek léteztek, de ezeknek nem voltak csehországi megfelelői. Tulajdonképpen egyfajta szlovák autonómia jött létre Csehszlovákián belül, de erről senki sem beszélt, mert az autonómia szó akkoriban tabunak számított.<sup>243</sup>

Az aszimmetrikus modell egészen 1968-ig állt fenn, amikor létrejött a csehszlovák föderáció. Ebben az időszakban fokozatosan csökkent az autonóm szlovák hatalmi szervek mozgástere és hatásköre. A demokratikusabb jellegű 1945 és 1948 közötti időszakban lassabban, azután pedig rohamosan. Az első korszakban ezeket a hatásköri mozgásokat a cseh és a szlovák politikusok között kialakult úgynevezett prágai megállapodások rögzítették. Összesen három megállapodás született azokban az években. Mindegyik érintette a Szlovák Nemzeti Tanács és a Megbízottak Testületének jogállá-

sát. A trend egyértelműen a jogkörök szűkítését jelezte. Bár javaslatként már felmerült, az első prágai megállapodás idején még nem sikerült alárendelni a szlovák megbízottakat a központi prágai ágazati minisztereknek. A Megbízottak Testületét a Szlovák Nemzeti Tanács nevezte ki, emiatt értelemszerűen a tanács felé tartozott politikai felelősséggel. Az akkori megállapodás azonban csak általános formában határozta meg a „közös ügyek” körét, amiből feszültségek keletkeztek. Igazából nem tisztázták a a köztársasági elnök, az Ideiglenes Nemzetgyűlés és a Szlovák Nemzeti Tanács törvényhozó jogköreit. Emiatt került sor 1946-ban a második prágai megállapodás megkötésére. Ennek értelmében az egyes megbízottak továbbra is csak a Megbízottak Testületének tartoztak felelősséggel, az azonban kollektív módon felelt a központi kormány előtt. A Nemzeti Tanács Elnöksége megőrizte a tulajdonképpeni „államfői” jogköröket – kinevezte a Megbízottak Testületét és összehívhatta a Szlovák Nemzeti Tanács üléseit.

Ennél nagyobb törésvonalat jelentett az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztása, amelyre 1946 májusában került sor. Bár országos szinten a kommunisták győztek, Szlovákiában a demokraták szereztek közel kétharmados többséget. Ez azért volt fontos, mert a Szlovák Nemzeti Tanácson belüli mandátumelosztás az önálló nemzeti tanácsi választások híján az egyéb képviselői szerveken belüli erőviszonyoktól függött. Pontosabban szólva egészen az első igazi nemzetgyűlési választásokig a kommunisták és a demokraták közötti paritás érvényesült, amely gyökerei 1943 végéig nyúltak vissza. Ugyanakkor tudni kell, hogy a Szlovák Nemzeti Tanácsnak a működés első évében nem volt pontosan megállapított taglétszáma. A felkelés elején csak 13 tagja volt, amely aztán a már említett módon megnövekedett 42 főre. 1945-ben a testületnek már 100 tagja volt: 40-40 képviselővel rendelkeztek a demokraták és a kommunisták, további 20 hely pedig a különböző társadalmi szervezetek képviselőinek, valamint a tekintélyes személyiségeknek jutott. A szerv legitimálása a járási nemzeti bizottságok (ezek voltak a későbbi magyar tanácsok megfelelői) országos kongresszusán keresztül történt, amelyre 1945 augusztusában került sor. Azaz a nemzeti tanács tagokat hivatalosan a járási nemzeti bizottságok delegátusai választották, mégpedig közvetlenül.<sup>244</sup>

<sup>241</sup> A híres-hírhedt Kassai Kormányprogramról volt szó, amely különösen a csehszlovákiai németek és magyarok számára bizonyult tragikus mérföldkönek.

<sup>242</sup> Štefánský, Václav: i. m. 167–168. o.

<sup>243</sup> Magyarul erről a problematikáról olvasható Barnovský, Michal: *Szlovákia 1945–1960 közötti államjogi helyzetének néhány kérdéséhez*. Palócföld. 1994. 6. szám (november-december) 613–619. o.

<sup>244</sup> Uo. 171. o.

Az alkotmányozó nemzetgyűlési választások után a kommunisták legalább a Megbízottak Testületében meg akarták őrizni a paritásos képviseletet, de a demokraták mindenképpen az arányos képviseleti megoldáshoz ragaszkodtak. Végül kompromisszum született – 9 megbízotti helyet kaptak a demokraták és 5-öt a kommunisták. A Szlovák Nemzeti Tanács Elnökségét pedig 3 demokrata és 2 kommunista politikus alkotta. A demokraták tehát többségbe kerültek a szlovák szervezetben, de országos szinten inkább a kommunisták lettek a meghatározóak. Emiatt ettől kezdve már kevésbé ragaszkodtak a szlovák autonóm hatalmi szervek erős jogköreihez.<sup>245</sup>

A központi és a szlovákiai hatalmi szervek egymáshoz való viszonyát utóbb a harmadik prágai megállapodás változtatta meg 1946 júniusában. A Szlovák Nemzeti Tanács továbbra is komoly jogalkotási hatáskörökkel rendelkezett azokon a területeken, amelyek nem tartoztak kifejezetten a Nemzetgyűlés hatáskörébe, de a központi kormány előzetesen elkezdte ellenőrizni ezt a tevékenységet. Azaz a Nemzeti Tanács a plénumban való tárgyalás előtt kénytelen volt a rendeletek tervezeteit bemutatni a prágai kormánynak. Az elnökség és a központi kormány közti egyet nem értés esetén egy döntőbíróság jellegű testületnek kellett döntenie a vitatott kérdésről, amely az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elnökéből, a kormány elnökségéből és a Szlovák Nemzeti Tanács elnökéből állt. A Megbízottak Testülete is a központi kormány ellenőrzése alá került. A testületet továbbra is a Szlovák Nemzeti Tanács Elnöksége nevezte ki, de csak azután, miután az összetételét jóváhagyta a prágai kormány. Az esküt szintén a kormányfő kezébe kellett letenni. A megbízottak egyénileg felelősek lettek a miniszterek előtt.<sup>246</sup>

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1948. május 9-én fogadta el Csehszlovákia új alkotmányát. Ez a dokumentum még az átmeneti korszakban készült, de elfogadására már a teljes kommunista hatalomátvétel után került sor diktatórikus körülmények között.<sup>247</sup> Az alkotmány kitért a szlovák

autonóm szervek jogállására és működésére is. A Szlovák Nemzeti Tanács megőrizte törvényhozó jellegét, de tevékenységét teljes mértékben alárendelték a központi kormány működésének. A kormányfő hívta össze az üléseit, írta alá a jogszabályait, és oszlatta fel a testületet. A kormány vétőjoggal rendelkezett a döntéseivel szemben. Ez vonatkozott a Megbízottak Testületének jogi aktusaira is.<sup>248</sup>

1948-ban még mindig nem közvetlenül választották meg a Szlovák Nemzeti Tanács tagjait. Az új csehszlovák nemzetgyűlési választásokra május végén került sor, és a választási eredmények alapján kiegészítették a Nemzeti Tanács összetételét.<sup>249</sup> Ezek voltak egyébként az első olyan választások, amelyeken már csak egyetlen egységes jelöltlista volt. Mind ezt egy 1948. június 30-i törvény szabályozta. A testületen belül imperatív mandátum érvényesült. Az egyes posztokat tehát a pártok kaptak meg és nem a megválasztott egyéni képviselők. A pártok pedig a nemzetgyűlési választási eredmények alapján delegálhatták képviselőiket ebbe a testületbe. A pártok teljes mértékben rendelkeztek is az általuk megszerzett nemzeti tanácsi mandátumokkal. A nemzetgyűlésben egyébként hivatalosan még mindig létezett szabad mandátum, és a pártok nem is nagyon tudták formálisan megfosztani képviselőiket a mandátumuktól.<sup>250</sup>

---

alakult aszimmetrikus modell további fejlesztésében gondolkodtak. Egyértelműen már csak a szlovák demokraták akarták az ország következetes föderalizálását, de az erőviszonyokat látva azzal is megelégedtek volna, ha létrejött volna két nemzeti törvényhozó testület (azaz a tulajdonképpeni két nemzeti tanács), amely külön-külön az adott részben megválasztott nemzetgyűlési képviselőkből állt volna. Lásd Barnovský, Michal: *Politické zmeny v slovenských národných orgánoch od jesene 1947 do mája 1948 as ich súvislosti*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 202–203. o.

<sup>248</sup> Štefánský, Václav: *Slovenská národná rada (1945–1947)*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 183. o.

<sup>249</sup> Ez konkrétan azt jelentette, hogy a testületben 79 kommunista képviselő foglalt helyet. 17 mandátumot kapott a Szlovák Nemzeti Megújulás Pártja és 4 mandátumot a Szabadság Pártja. Ezen kreációk aztán egészen a kommunista diktatúra végéig valamilyen formában képviseltették magukat a Nemzeti Tanácsban – a szocialista Csehszlovákiában ugyanis hivatalosan létezett többpártrendszer.

<sup>250</sup> Barnovský, Michal: *Politické zmeny v slovenských národných orgánoch od jesene 1947 do mája 1948 as ich súvislosti*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 202–203. o.

<sup>245</sup> Uo. 171–173. o.

<sup>246</sup> Uo. 176. o.

<sup>247</sup> Az államjogi berendezkedés tekintetében a következő három fő elképzelés létezett a folyamat során: a cseh polgári pártok leginkább az olyan tartományi berendezkedést preferálták, amelyben Szlovákia egyik tartományt alkotott volna a Csehország és a Morvaország-Szilézia mellett. A cseh és szlovák kommunisták leginkább a ki-

Az 1948 és 1968 közötti időszakban a Szlovák Nemzeti Tanács ügymond csökkentett üzemmódban működött. Alig foglalkozott törvényhozással, voltak évek, amikor csak 1-2 jogszabályt fogadott el. Az 1950-es évek elején egyébként ez az országos parlament esetében is így volt. A szlovák szervek közjogi jogállása fokozatosan sorvadt. Az 1960-ban elfogadott csehszlovák szocialista alkotmány például egyenesen megszüntette a szlovákiai végrehajtó hatalmat jelentő Megbízottak Testületét, pedig az 1948. évi alkotmány még deklarálta, hogy Szlovákiában a végrehajtó hatalom – a nemzetvédelmi, külpolitikai és külkereskedelmi kérdések kivételével – a Megbízottak Testületének hatáskörébe tartozik.<sup>251</sup>

Az igazi áttörésre csak 1968-ban került sor, amikor a szlovák politikai reprezentációnak sikerült elérni a csehszlovák állam föderalizálását. Ez a folyamat még a „Prágai Tavasz” idején kezdődött, de már a szovjet megszállás után perfektuálódott. Az új közjogi rendszerben a közvetlenül választott Szlovák Nemzeti Tanács lett a Szlovák Szocialista Köztársaság legfőbb törvényhozó szerve. A végrehajtó hatalmi szervet már kormány-nak nevezték, és az a Nemzeti Tanácsnak tartozott politikai felelősséggel. Szlovákiának ugyan nem volt önálló egyszemélyi államfője, de a kollektív államfői szerv teendőit a Szlovák Nemzeti Tanács Elnöksége látta el.

A szlovákiai rendszerváltás is tulajdonképpen ebben a közjogi környezetben kezdődött el. Az 1990. évi első szabad választások során is a Szlovák Nemzeti Tanács tagjait választották meg. Bár bizonyos körökben megjelent egyfajta nosztalgia az 1939 és 1945 közötti önálló Szlovák Állam időszaka után, annak közjogi megoldásai és terminológiája nem került előtérbe – egyszerűen nem voltak kompatibilisak a demokratikus átmenet értékrendszerével és kihívásaival.<sup>252</sup> Emiatt nem került sor a szlovák parlament átkeresztelésére sem, pedig az 1992. évi alkotmányozás során felmerült az a gondolat, hogy ismét országgyűlésnek kellene nevezni a legfőbb szlovák alkotmányozó és törvényhozó szervet. De ez a javaslat nem ment

át, és a szlovák parlamentarizmus a mai napig inkább a nemzeti tanácsi hagyományból „eredeztetni a származását”, nem pedig a második világháború alatti szlovák államiség örökségéből.<sup>253</sup>

### *Az 1992 utáni szlovák parlamentarizmus*

Az 1992-ben lezajlott szlovákiai alkotmányozás során tulajdonképpen senki sem vonta kétségbe azt a tételt, hogy az 1993. január 1-jén önállóság útjára lépő állam kormányformája a parlamentáris köztársaság legyen. Az új alkotmány tervezetének vitája során ezért a parlamenti hatáskörök nem okoztak különösebb vitát. Az alkotmányozó képviselők ugyan vitatkoztak a legfőbb hatalmi szervek egymáshoz való viszonyáról, de mindez a parlamentáris kormányforma keretein belül maradt. A prezidenciális rendszerre való áttérés nem nagyon került szóba. Ebben is megmutatkozott, hogy az akkori szlovák vezetés az alkotmányozás során többé-kevésbé a létező csehszlovák közjogi hagyományokból építkezett.

Az új alkotmány eredeti tervezetéhez képest a parlamenti vita során mégiscsak bekövetkezett bizonyos elmozdulás. A legnagyobb változást ebben a tekintetben nem a törvényhozó szerv új elnevezése jelentette – ez ugyanis meglehetősen logikus változás volt. A vita során igazából három alternatíva merült fel: 1) megőrizni a történelmileg kialakult és már bevált Szlovák Nemzeti Tanács nevet; 2) a Szlovák Köztársaság Országgyűlésére átkeresztelni a parlamentet; és végül kompromisszumos megoldásként 3) megőrizni a nemzeti tanácsi örökséget,<sup>254</sup> de az elnevezésben némileg tom-

<sup>253</sup> Egyébként ez jelzi ebben a fejezetben sokat idézett reprezentatív kiadvány is (*Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu*. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008), amely magyar címe is sokatmondó: *A szlovák nemzeti tanácsok és a parlamentarizmushoz vezető út*.

<sup>254</sup> Ez nemcsak az antifasiszta szlovák felkelés hagyományának felvállalását jelentette, hanem az 1848/1849-es nemzetébresztő štúri nemzedék örökségéhez való ragaszkodást is. Ugyanis itt-ott már Hurban és Štúr is használták a Szlovákia Nemzeti Tanácsa elnevezést. Ez egy pecséten is megjelent. Lásd Tóthová, Katarína: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej repub-

<sup>251</sup> Štefanský, Michal: *Postavenie SNR v rokoch 1948-1967*. In: Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Ed. Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2008. 209. o.

<sup>252</sup> A két államalapítás párhuzamairól és különbségeiről lásd magyarul Hamberger Judit: *Az 1939-es és 1993-as szlovák állam létrejöttének összevetése*. Palócföld. 1994. 6. szám (november-december). 627–631. o.

pítani a nemzeti jelleget és helyette kidomborítani a területiséget. Ez utóbbi törekvést a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa formájában sikerült megvalósítani. Ez lett tehát a legfőbb szlovák törvényhozó szerv új neve.

Jelentősebb elmozdulást az eredeti tervezethez képest az jelentett, hogy meggyengült a parlament befolyása az alkotmánybírák kinevezése tekintetében. Az első terv szerint az alkotmánybírák megválasztása teljes mértékben és kizárólagosan a Nemzeti Tanács hatáskörébe tartozott volna. A parlament a testület elnökét és alelnökét is megválasztotta volna, illetve jogában állt volna visszahívni a bírákat. Az elfogadott szöveg értelmében viszont a Nemzeti Tanács csupán két személyi javaslatot tehet a megüresedett alkotmánybírói poszt betöltésére,<sup>255</sup> majd e két jelölt közül a köztársasági elnök saját belátása szerint dönti el, hogy végül melyiket nevezi ki. A visszahívásról itt már nem is esik szó.<sup>256</sup>

A másik változás abból állt, hogy a tervezethez képest jelentősen szűkültek a köztársasági elnök házfelosztási jogosítványai. A köztársasági elnöknek eredetileg akkor kellett volna felosztatnia a parlamentet, ha az hat hónapon belül kétszer vagy egy parlamenti választási ciklus alatt háromszor bizalmatlanságot szavaz a kormányra.<sup>257</sup> Ehhez képest végül az alkotmány szövegébe az került be, hogy a köztársasági elnök akkor oszthatja fel a Nemzeti Tanácsot, ha az a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem szavazza meg a kormány programját. Ebben az eset-

liky. Ed. Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Ústavný súd SR. Košice, 2007. 48. o.

<sup>255</sup> Az alkotmány szövege következőképpen hangzik: „134. cikk (2) A bírákat a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának javaslatára a Szlovák Köztársaság elnöke nevezi ki tizenkét évre. A Szlovák Köztársaság Tanácsa kétszer annyi bírát javasol, mint amennyit a Szlovák Köztársaság elnöke kinevez.”

<sup>256</sup> Érdekes helyzet alakult ki 2014-ben, amikor az újonnan megválasztott köztársasági elnök, Andrej Kiska a parlament által megválasztott 6 jelölt közül az üresen álló 3 helyre csupán egy jelöltet nevezett ki és a parlament többi jelöltje személyének az újragondolását kérte a törvényhozó testülettől. Az alkotmánybírák kinevezése kapcsán ez először fordult elő Szlovákiában – igaz, ebben az ügyben az elnök hivatkozni tudott az úgynevezett Čentíš-ügyben kialakult „precedensre.” Erről lásd többet az államfővel foglalkozó fejezetben.

<sup>257</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 32. és 38. o.

ben az államfő köteles volt meghallgatni a házelnök véleményét. A házelnöknek pedig 30 napon belül új törvényhozási választásokat kellett kiírni.

Az államfő házfelosztási jogosítványai a későbbi alkotmánymódosítások során ismételen bővültek, de némileg más irányban. A fenti lehetőségen túlmenően 1999 óta a köztársasági elnök akkor is feloszlathatja a parlamentet, ha az három hónapon belül nem fogadja el azon törvényjavaslatot, amelyhez a kormány bizalmi szavazást kötött. További felosztási okot jelentett, ha a testület három hónapnál hosszabb ideig nem ülésezik annak ellenére, hogy az ülés nincs elnapolva, és ez idő alatt az ülést újból összehívták. Az is a felosztási okok közé tartozik, ha a Nemzeti Tanács ülését az alkotmány által meghatározott időnél hosszabb időre napolták el. Ezt az időszakot az alkotmány 82. cikkének 3. bekezdése négy hónapban állapította meg. Mindezekben az esetekben a köztársasági elnököt csak az korlátozza a házfelosztási jog gyakorlásában, hogy mindezt nem teheti meg a mandátumának utolsó hat hónapjában. Végül az államfő akkor oszthatja fel a Nemzeti Tanácsot, ha az az elnök visszahívásáról népszavazást kezdeményezett, amely azonban eredménytelennek bizonyult. Erről az intézményről másutt részletesebben még szó lesz.

A demokratikus szlovák parlamentarizmus első rendszerváltás utáni fontos lépése az imperatív mandátum eltörlése volt. Ezen lépés még a csehszlovák föderáció keretein belül történt meg, mégpedig a 46/1990. évi Zb. szövetségi törvénnyel. Azt lehet mondani, hogy ez a jogszabály terelte vissza a csehszlovák és tagállami szintű parlamenti képviselői szerveket a klasszikus polgári parlamentarizmus útjára. Érdekességként megemlíthető, hogy a szabad képviselői mandátumot először az 1939. évi szlovák alkotmány szüntette meg a 185/1939. évi törvénnyel, ezt követően az imperatív mandátum alkotmány szintű deklarálására 1960-ban került ismételen sor, amikor a csehszlovák Nemzetgyűlés elfogadta az úgynevezett szocialista alkotmányt.<sup>258</sup>

Milyen a szlovák parlament jelenlegi jogállása, és milyen helyet foglal el a szlovák közjogi rendszerben? Bár a hatályos szlovák alkotmány álta-

<sup>258</sup> Kanárik, Imrich: *Forma vlády v Slovenskej republike*. (Ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy) In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 223. o.

lános rendelkezései nem deklarálják a parlamenti kormányformát (végső soron ez másutt sem nagyon szokás), implicit módon az egyértelműen levezethető a hatalmi szervek egymáshoz való viszonyára vonatkozó rendelkezéseiből.<sup>259</sup> A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának a szlovák közjogi-államhatalmi rendszerben elfoglalt központi és domináns helyét leginkább az Alkotmány 72. cikke támasztja alá, amely kimondja, hogy „*A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa a Szlovák Köztársaság egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerve.*“ A másik fontos mozzanat, amely a szlovák parlament pozícióját megerősíti, az alkotmány 86. cikke, amely nem taxatív, hanem példálózó jelleggel sorolja fel azokat a területeket, amelyekkel a törvényhozás foglalkozik. A paragrafus ugyanis következő fordulattal kezdődik: „*A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa különösen: ...*“

A Nemzeti Tanács kizárólagos alkotmányozó és törvényhozó jellegére vonatkozó rendelkezés teljesen egyértelműnek tűnik, de végül is az alkotmány egyéb rendelkezéseinek tükrében nem bizonyult annak. Szlovákia ugyanis olyan unitárius parlamentáris köztársaság, ahol elvben egyaránt érvényesülnek a képviseleti és közvetlen demokrácia intézményei.<sup>260</sup> Az alkotmányozó a parlamentre és a referendumra vonatkozó rendelkezéseket ugyanabban a fejezetben helyezte el (az ötödik fejezetről volt szó).<sup>261</sup> A referendumra vonatkozó első rendelkezés, amely az alkotmány 93. cikkében található, a 3. bekezdésben deklarálta azokat a témaköröket, amelyekről Szlovákiában nem lehet népszavazást tartani: az alapvető jogokról és szabadságokról, az adókról, más elvonásokról és az állami költségvetésről. Az alkotmánymódosítás viszont nem szerepel ebben a felsorolásban, amiből elvben arra lehetne következtetni, hogy az teljes mértékben megenge-

dett. Egyébként egy ilyen értelmezés összhangban is állna az alkotmány 2. cikkének 1. bekezdésével, amely szerint az államhatalom az állampolgároktól ered, akik azt választott képviselőik útján, valamint közvetlenül gyakorolják. Szemben például Magyarországon 2011-ben elfogadott Alaptörvényével, amely az Alapvetés B. cikkének 4. bekezdésében utal a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellegére. Részben hasonló a helyzet a Cseh Köztársaságban, ahol az alkotmány 2. cikkének 1. bekezdése által az államhatalom forrásaként deklarált nép a hatalmát a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi szerveken keresztül gyakorolja, és csak egy külön megemlített, de mai napig meg nem született alkotmányos törvény határozhatja meg, hogy mikor gyakorolhatja a nép közvetlenül az államhatalmat. Csak a hatályos lengyel alkotmány 4. cikkének 2. bekezdése deklarálja azt, hogy a nép a hatalmát közvetlenül vagy választott képviselői útján gyakorolja. Itt a közvetlen hatalomgyakorlás a kitüntetett első helyen is szerepel. A népszavazásról szóló 125. cikk még azt sem határozza meg, hogy Lengyelországban miről nem lehet országos referendumot tartani. Az 1. bekezdés szűkszavúan csak azt mondja ki, hogy „*Az Állam kiemelten fontos kérdéseiben országos népszavazás tartható.*“

Lengyelországban eddig e kérdés kapcsán nem alakult ki jelentős alkotmányos válság, Szlovákiában viszont igen, mégpedig 1997-ben, amikor az akkori ellenzék az országos népszavazás segítségével akarta elérni a szlovák alkotmány módosítását és bevezetni a közvetlen államfőválasztást. Miután a kormány szemben állt ezzel az ötlettel, végül az alkotmánybírósnak kellett igazságot tenni ebben a kérdésben. Az alkotmánybíróóság 31/97. számú határozata szerint<sup>262</sup> a törvényhozó hatalom Szlovákiában valóban nemcsak a parlamentet illeti meg, hanem közvetlenül az állampolgárokat is. Éppen a referendum az az eszköz, amelynek révén az állampolgárok közvetlenül részt tudnak venni az állami akarat formálásában. Emiatt a népszavazásnak jogi hatása kell hogy legyen. Igen, de miután az alkotmány szerint a Nemzeti Tanács az ország egyetlen alkotmányozó szerve, a referendummal nem lehet közvetlenül megváltoztatni az alkotmány szövegét. (Ez a gondolatmenet továbbfejlesztve azt is jelenti, hogy az egyszerű törvényt sem lehet ilyen módon kreálni vagy megváltoztat-

<sup>262</sup> Az egész határozatot lásd Zbierka nálezov a a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 1997. Košice, 1998. 419–425. o.

<sup>259</sup> Uo. 219. o.

<sup>260</sup> Kseňák, Štefan: *Slovenský parlament*. In: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 245. o.

<sup>261</sup> A szlovákiai referendumok szabályairól lásd részletesebben: Krunková, Alena: *Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike*. In: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 175–196. o., valamint Krunková, Alena: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Ed. Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Ústavný súd SR. Košice, 2007. 207–213. o.

ni.)<sup>263</sup> A szlovák alkotmánybíróság érvelése szerint „*A referendum során elfogadott javaslatnak abban az értelemben van alkotmányos relevanciája, hogy ezen az úton az állampolgárok megparancsolják a parlamentnek, hogy a népszavazás során elfogadott javaslattal összhangban változtassák meg az alkotmány azon részét, amely a kihirdetett népszavazás tárgyát képezte. Az alkotmány azonban nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az állampolgároknak, hogy közvetlenül a javasolt alkotmány-módosítás formulációjáról szavazzanak.*”<sup>264</sup> Az alkotmány semmit sem mond arról, hogy mi történik akkor, amikor a törvényhozás nem hajlandó „szót fogadni a népnak.” Szankciókat sem helyez kilátásba.

A most idézett alkotmánybírói érvelés a mai napig hatályban van, mert a szlovák alkotmányozó még mindig nem rendezte az alkotmány egyes népszavazási vonatkozású rendelkezései közötti ellentmondások kérdéseket. Hiszen a szlovák alaptörvény most is tartalmazza a 98. cikk 2. bekezdését, amely szerint „*A népszavazás során elfogadott javaslatokat a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa ugyanúgy hirdeti ki, mint a törvényt.*” A 99. cikk szerint a Nemzeti Tanács a népszavazás eredményét csak a hatálybalépéstől számított három év elteltével módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül.

Ladislav Orosz, kiváló szlovák alkotmányjogász szerint ezt a kérdést rendezni kellene, mert ezáltal az egész népszavazási szabályozás funkciótlanná válik, illetve válhat. Ezt a bizonytalanságot mintha maga a nép is érezné, hiszen a 2009-ig megtartott népszavazásokból csupán egyetlen volt érvényes. A helyzet azért bonyolult, mert a politikai pártok szívesen alkalmazzák a népszavazás intézményét a politikai küzdelemben. Ha tehát a szlovák alkotmányozó lemond arról, hogy végre rendezze ezt a kérdést, akkor tulajdonképpen le fog mondani a közvetlen demokrácia ezen főin-

tézményének az effektív alkalmazásáról.<sup>265</sup> Ez is egy lehetséges opció, de szerencsésebb lenne ezt egyértelműen kimondani.

A szlovák parlament egykamarás. Mostanáig tulajdonképpen komolyabban nem is vetődött fel, hogy át kellene térni a kétkamarás rendszerre. Ez a téma a tudomány és a politika számára egyelőre a marginális kérdések közé tartozik. Ez nem jelenti azt, hogy később nem kerülhet sor változásokra, mert a legtöbb jogász nem támaszt ezzel a lehetőséggel szemben elvi kifogásokat. Szlovákia pedig társadalmilag, felekezeti és regionálisan meglehetősen tagolt ország, ami azt is jelenti, hogy lehetne találni olyan szempontokat, amelyek mentén felépülhetne a második kamara.

A szlovák törvényhozás 150 képviselőjét a lakosság egyfordulós választásokon választja meg. A hatályos alkotmány, szemben a cseh képviselőházi szabályozással, nem rögzíti az arányos választási rendszert, de az megszakítások nélkül már 1990 óta érvényesül a szlovákiai választások során. A parlamenti választások részletes szabályait sokáig még a cseh-szlovák föderáció idején elfogadott választási törvény szabályozta. Csak 2004-ben került sor az új választási törvény elfogadására, de az lényegében átvette az előző jogszabály modelljét.<sup>266</sup> Emiatt a cseh képviselőházi és a szlovák nemzeti tanácsi választások nagyon is hasonló módon zajlanak. Nyilvánvaló, hogy 20 éves állami különlet után már némileg divergál a két választási rendszer, de nem a lényeges elemek tekintetében.

A parlamenti választójog lényegét az alkotmány 74. cikke határozza meg, amely szerint a képviselőket általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják meg. Képviselővé pedig az a szlovák állampolgár választható, aki választójoggal rendelkezik, betöltötte 21. évét és a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkezik. Aktív parlamenti választójoggal Szlovákiában pedig minden 18. évet betöltött állampolgár rendelkezik, de ezt nem az alkotmány, hanem a választásokról szóló külön törvény mondja ki. A parlamenti választásokon jelöltlistákat csak pártok és politikai mozgalmak állíthatnak. Ez meghatároz-

<sup>263</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 112. o.

<sup>264</sup> II. ÚS 31/97. Lásd Zbierka náleзов a a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 1997. Košice, 1998. 419-425. o.

<sup>265</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 112-113. o.

<sup>266</sup> Az első demokratikus nemzeti tanácsi választási törvény az 1990. évi 80. sz. törvény volt, az újabb választási jogi norma pedig a 2004. évi 333. sz. törvény lett.

za az egész politikai rendszer működését. A jelöltlisták sorrendjét a pártok maguk határozzák meg, de az adott pártlistákra szavazó állampolgárnak lehetőségében áll legfeljebb négy számára szimpatikus jelöltet bekarikázni, akik kellő számú preferenciaszavazat esetén a lista élére tudnak ugrani és mandátumhoz jutni. Eredetileg ahhoz, hogy megelőzzék a sorban előttük álló jelölteket, az adott pártra leadott összes szavazat 10%-át kellett megszerezni, de most már elegendő a szavazatok 3%-ának a megszerzése. Ez nem túl sok, hiszen az ötmillió Szlovákiában a mostani választási részvétel (azaz 60% körüli) mellett körülbelül 120 000–150 000 szavazat szükséges az 5%-os parlamenti küszöb eléréséhez és a parlamentbe jutáshoz. Ez azt is jelenti, hogy az adott preferenciális eredmény eléréséhez körülbelül 4000–5000 szavazat is elegendő lehet már.

Az alkotmány 77. cikke a képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat tartalmazza. A 2. bekezdés szerint, ha a képviselőt a kormány tagjává kinevezték, a képviselői megbízatása e tisztség alatt nem szűnik ugyan meg, de nem gyakorolható. Ilyenkor a kormánytaggá vált képviselő helyére helyettes képviselő érkezik, aki a vele azonos jelöltlistán szerepelt. A helyettes színrelépését nem maga az alkotmány, hanem a szlovák parlament házszabálya rendezi.<sup>267</sup> A helyettes akkor is mandátumhoz jut, ha a „mandátumviselési” előd meghal, lemond vagy más okból elveszíti a mandátumát, illetve nem képes azt gyakorolni. Azt, hogy ki legyen a helyettes, eredetileg az a párt döntötte el, amelynek a listája megszerezte a mandátumot, de ezt a sokat kritizált megoldást<sup>268</sup> 2004-ben megváltoztatták. Attól kezdve az a képviselőjelölt jut hozzá a helyettesi mandátumhoz, aki a jelöltlistán az utolsó megválasztott képviselőjelölt utáni helyen szerepelt vagy a preferenciális szavazás során megszerezte a pártra leadott szavazatok legalább 3%-át. A helyettes képviselő ugyanolyan jogállással rendelkezik, mint az első körben megválasztott képviselő.

<sup>267</sup> 350/1996. Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

<sup>268</sup> Az 1994 és 1998 közötti választási ciklus idején ugyanis előfordult olyan eset is, amikor a kormánypárt ezen a módon „menekítette ki” egyik jelöltjét a közlekedési balesetben okozott halál miatti felelősségre vonás alól. Ez nagyon rosszat tett az intézmény hírnevének. Az is igaz viszont, hogy ez a megoldás teljesen összhangban volt a jól szervezett és centralizált pártok domináns pozíciójával a szlovákiai politikai rendszerben..

Csak abban az esetben lehet ingatag a pozíciója, amikor a mandátumát szüneteltető kormánytag helyett van a parlamentben, ilyen esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy a miniszter elveszíti a pozícióját és visszatér a törvényhozásba. Ilyenkor őt illeti meg a mandátum és a helyettesnek vissza kell vonulnia. Abban az esetben, ha a jelöltlistán már nem szerepel további képviselőjelölt (ami reálisan nem nagyon képzelhető el), akkor a megüresedett mandátum betöltetlen marad. Semmilyen törvény nem írja elő ugyanis, hogy a Nemzeti Tanácsnak feltétlenül 150 fővel kell működnie. Akkor sem lép színre a helyettes, amikor a parlamentben helyet foglaló politikai pártot a törvény erejénél fogva megszüntették.<sup>269</sup> A szlovákiai pártok erejét jól jelzi, hogy már 2004 óta próbálkoznak azzal, hogy ismét a vezető szerveik dönthessenek a megüresedett mandátumokról. Ez a törekvés azonban egyelőre sikertelen.

A szlovák parlament legfontosabb szervei a következők: az elnök, az alelnökök (létszámuk gyakorlatilag a politikai pártok megállapodásától függ),<sup>270</sup> a bizottságok, a frakciók és a képviselői grémium, valamint az egyéb szervek (kommissziók, hitelesítők, a Nemzeti Tanács Irodája – azaz a tulajdonképpeni Hivatala).<sup>271</sup> Ezek közül az elnökről, az alelnökökről és a parlamenti bizottságokról esik szó kifejezetten az alkotmányban, a többi szervről a szlovák parlament házszabálya emlékezik meg.<sup>272</sup>

Közjogi szempontból természetesen a parlament elnökének a tisztsége a legfontosabb. A házelnököt a képviselők titkos szavazással, szavazattöbbséggel választják meg. Ugyanez érvényes az alelnökökre is. Az alkotmány azonban nem konkretizálja, hogy az összes képviselő többségéről vagy csak a jelenlévő képviselők többségéről van-e szó. Az elnök és az alelnökök szervezik és irányítják a Nemzeti Tanács tevékenységét. Annak ellenére, hogy a szlovák közjogi hierarchia harmadik legfontosabb tisztvi-

<sup>269</sup> Palúš, Igor – Somorová, Ludmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. PF UPJŠ, Košice, 2010. 273. o.

<sup>270</sup> Az elnököt és alelnököket titkos szavazással és egyszerű szavazattöbbséggel választják meg és hívnak vissza. Ez azt jelenti, hogy a megválasztásukhoz nem kell az összes képviselő abszolút többsége, hanem csak a jelenlévők többsége.

<sup>271</sup> Kseňák, Štefan: i. m. 253. o.

<sup>272</sup> Azaz a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának tárgyalási rendjéről szóló 1996. évi 350. törvény (Zákon NRSR č. 350/1996. Z.z. o rokovacom poriadku NRSR.)

selőjéről van szó, az alkotmány nem határoz meg minősített kvalifikációs követelményeket. Ez azt jelenti, hogy bármelyik megválasztott képviselő lehet házelnök – akár 21 éves, akár 100 éves. Az alkotmány 89. cikkének 2. bekezdése nemcsak általános jelleggel, hanem konkrétan is meghatározza a házelnök teendőit. Röviden fogalmazva összehívja és vezeti a parlament üléseit, fogadja a képviselők esküjét, aláírja az elfogadott jogszabályokat (akár magát az alkotmányt is), továbbá a házelnök írja ki a minden szintű közvetlen választást és népszavazást (az államfőről szóló visszahívási népszavazást is). Végül a házelnök minden más olyan feladatot is ellát, amelyet a törvény előír a számára. A parlament elnökének ezen kívül fontos feladata van a hatalmi szervek kontinuitásának biztosításában, hiszen a megbízási idő elteltével is tisztségben marad mindaddig, amíg a Nemzeti Tanács új elnököt nem választ. Mindez az alelnökökre is vonatkozik. Ez a poszt tehát soha nem maradhat üresen.

A legvitatottabb mégsem ezen intézmény lett, hanem a parlamenti vizsgálóbizottságok kérdése. Az alkotmány 92. cikkének 1. bekezdése értelmében a Nemzeti Tanács a képviselők közül – kezdeményező és ellenőrző szervként – létrehozza a bizottságait. Ennek ellenére a szlovák alkotmánybírók a 29/95. sz. határozatában<sup>273</sup> kimondta, hogy a hatályos alkotmányos rendelkezések alapján a parlament nem hozhat létre vizsgálóbizottságokat. 1995 óta többször született olyan kezdeményezés, hogy alkotmánymódosítás tegye lehetővé a vizsgálóbizottságok létrehozását, de ez a szándék egyelőre nem járt sikerrel. Sokan kifogásolják, hogy ezen, a parlamentáris demokráciákban nem túl szokványos helyzet miatt a parlamenti kisebbség egy fontos eszköztől esik el,<sup>274</sup> de az is igaz, hogy 1995 előtt, amikor a Nemzeti Tanács alkalmanként létrehozott ilyen bizottságokat, azok inkább a parlamenti többség érdekeit szolgálták.<sup>275</sup>

<sup>273</sup> Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995. Košice, 1996. 68-81. o.

<sup>274</sup> Drgonec, Ján: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Ed. Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Ústavný súd SR. Košice, 2007. 100. o. és 104. o.

<sup>275</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed. Orosz, Ladislav. PF UPJŠ, Košice, 2009. 114. o.

Az eddigiekből is kiderül, hogy egy független politikai személyiségnek Szlovákiában csak minimális az esélye arra, hogy bejusson a parlamentbe. Ebben a tekintetben Szlovákia markánsan különbözik a Cseh Köztársaságtól, Magyarországtól és részben Lengyelországtól is, ahol a politikai pártoktól független személyiségek legalább a Szenátusba való bejutással próbálkozhatnak, illetve szerencsét próbálhatnak a többségi rendszerben működő egyéni választókerületekben. Lengyelországban ugyan az indulás jobban kötődik a pártokhoz, de ott a listákat hivatalosan nem a pártok, hanem a választási bizottságok állítják. Azok létrehozása pedig nyitva áll a független személyiségek előtt is.

Mégis éppen a legutóbbi, 2012-es választások mutatták meg, hogy létezik egy megoldás erre a helyzetre. Az előző, azaz a még 2010-es parlamenti választásokon ugyanis a Szabadság és Szolidaritás (szlovák rövidítéssel SAS, Sloboda a Solidarita) jelöltlistáján a preferenciális szavazásnak köszönhetően az „Egyszerű Emberek” nevű kiscsoport is végül mandátumokhoz jutott. Nem is kevéshez, hiszen négy mandátum a sokpárti szlovák parlamentben egyáltalán nem számít kevésnek. Idővel ez a csoport elkezdett önállósulni, ami nagy bosszúságot okozott a jobbközép kormánykoalíciónak, amelyhez hivatalosan tartoztak. Sőt, tevékenységük sokban hozzájárult a jobbközép koalíció meggyengüléséhez és idő előtti bukásához. Az őket eredetileg támogató radikális liberális SAS a 2012. évi előrehozott választásokból meggyengülve került ki, de az „Egyszerű Emberek” sikeresen vették az akadályt, és újból bekerültek a törvényhozásba – most már teljesen saját jogon.

A minimális helyi struktúrákkal és gyér anyagi forrásokkal rendelkező, némileg bizarr és főleg populista jellegű csoportosulás sikerének titka abban rejlett, hogy az önálló jogon politikai mozgalomként bejegyzett jelöltlistájukon több neves társadalmi személyiség szerepelt, akik független személyiségként a civil szférából, az üzleti életből és a környezetvédő mozgalmakból érkeztek. A 2012-es tavaszi előrehozott választásokon végül az „Egyszerű Emberek és Független Személyiségek” listája<sup>276</sup> (szlovák rövidítéssel: OĽANO) több régi és bejáratott polgári pártot előzött meg, és

<sup>276</sup> A választásokon a csoportosulás saját érdekes és eklektikus programmal is rendelkezett: *Volebný program hnutia OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti pre voľby do NR SR v roku 2012*. <http://obycajniludia.sk/volebny-program-hnutia/>



bejutott a parlamentbe. Ebben nyilván a szlovákiai lakosságnak a pártokkal kapcsolatos kiábrándultsága játszott szerepet, ám a kérdés az, hogy ez a jelenség törvényszerűvé válik a későbbiekben, vagy csupán egy érdekes, de elszigetelt választási sikerről volt szó.

De addig is megállapítható, hogy a parlament megszokott működése szempontjából érdekes csoporttal állunk szemben, amely ugyan saját frakcióval rendelkezik és egy parlamenti alelnöki posztot is kapott, ugyanakkor a csoport képviselői úgy szavazhatnak, ahogy a lelkiismeretük diktálja. Ez lefordítva azt jelenti, hogy nem köti őket a frakció- és pártfegyelem, ami érthető is, hiszen mögöttük nem is létezik igazi párt! Ilyen csoport azonban könnyen válhat a nagyobb és szervezettebb pártok mandátumszerző hádjáratának áldozatává.

### *A rendszerváltás utáni magyar parlamentarizmus*

A politikai életben központi szerepet játszó erős parlament a magyar közjog egyik tradicionális elemének számít. Voltak ugyan olyan időszakok, amikor a parlament némileg háttérbe szorult, mint például az 1989-et megelőző évtizedekben, de az inkább csak reális visszaszorulás volt, hiszen formális értelemben a törvényhozó népképviseleti szerv a kommunista párt egyeduralma idején is központi szerepet kapott, legalábbis az akkori ideológia szerint.

Az ország általános demokratizálódásában érdekelt rendszerváltó erők érthető módon nem kívánhatták a demokrácia legalapvetőbb intézményének számító parlament szerepének csökkenését. Inkább a hatalomból visszaszoruló állampárti csoportok voltak azok, amelyek a számukra fontos garanciákat nem annyira az erős parlamentben, hanem inkább a közvetlenül választott és komoly jogállású köztársasági elnökben látták. Emiatt a demokratikus pártokban kialakult egyfajta félelem az erős államfő általi hatalomátmentéstől, ami még inkább megerősítette bennük a mindenható parlament melletti elkötelezettségüket. Végül, azt is figyelembe kell venni, hogy az 1989-es alkotmányozáskor a legfőbb magyar történeti viszonyítási

pont az 1945 és 1947 közötti időszak volt,<sup>277</sup> amelynek közjogi viszonyait alapvetően az 1946. évi I. törvénycikk határozta meg.

Az akkori közjogi rendszerben pedig a parlament egyértelműen meghatározó szerepet játszott. Ezen kapcsolat a két időszak között szimbolikusan még abban is megnyilvánult, hogy amikor az első szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2-án megtartotta alakuló ülését, akkor azon felszólalt az 1945 és 1947 közötti nemzetgyűlés elnöke is, aki beszédében azon meggyőződését fejezte ki, hogy a magyar alkotmányos fejlődés visszatért a parlamenti kormányzás, azaz az 1946. évi I. törvény szelleméhez.<sup>278</sup>

Más kérdés, hogy már nagyon korán komoly korrekciók kerültek be a rendszerbe, hiszen az első szabad választások után az MDF és SZDSZ megállapodása értelmében 1990 júniusában megtörtént az alkotmány módosítása, amely bevezette a konstruktív bizalmatlanság intézményét. Ez a lépés a kormány jogállásának jelentős hatalmi stabilizálását jelentette. Az úgynevezett kancellárdemokrácia alapjainak megteremtése azonban bizonyos értelemben szakítást jelentett az 1848-as és az 1946-os magyar parlamenti tradíciókkal.<sup>279</sup>

Ebben a modellben működött tehát a magyar parlament 1990 és 2011 között. Meg kell azonban jegyezni, hogy ebben a tekintetben a 2011. évi alkotmányozás sem jelentett fordulatot, mert ahogyan az Alaptörvény egyik értelmi szerzője, Szájer József megfogalmazta, annak legkonzervatívabb része éppen az államszervezeti kérdésekkel foglalkozó fejezet, hiszen itt változtattak a legkevésbé és meg is őrizték az előző 20 évben kialakult rendszer alapkategóriáit.<sup>280</sup> Gulyás Gergely szerint igazából egyetlen alapvető kérdést kellett eldönteni 2011-ben, nevezetesen azt, hogy megmarad-e a kancellári típusú parlamentáris rendszer, vagy az elnöki berendezkedés felé mozdul el az ország. Miután azonban Magyarországon nemcsak az elmúlt 20 évben, hanem a rendszerváltás előtt is inkább az erős parlamentarizmus határozta meg a közjogi rendszert, az alkotmányozók végül úgy

<sup>277</sup> Uo. 20. o.

<sup>278</sup> Uo. 23. o.

<sup>279</sup> Uo. 24. o.

<sup>280</sup> Ablonczy Bálint: *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, 2011. h. n. 126. o.

döntöttek, hogy nem változtatnak ezen, és megőrzik a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő államszervezetet.<sup>281</sup>

Ez azt jelenti, hogy a demokratikus választójog alapján, közvetlenül megválasztott Országgyűlés továbbra is a magyar közjogi rendszer központi eleme marad. Meg lehet kockáztatni azt a kijelentést, hogy a visegrádi térségben a legnagyobb mozgástérrel rendelkező népképviselési-parlamentáris szervről van szó. Ezt a konkrét jogalkotási és kreációs jogosítványok bizonyítják. Ezek lényegesen nem változtak a 2011 előtti és utáni időszakban. 2011-ben a fent említett alkotmányozói konzervativizmus ellenére mégiscsak sor került legalább két, de inkább három olyan változásra, amelyek markánsan érintik vagy érinthetik az Országgyűlés mozgásterét.

Az első és a második változás alapvetően a gazdasági hatásköröket illeti. Közismert, hogy az néhány ponton jelentősen módosította (inkább leszűkítette) az Alkotmánybíróság jogosítványait.<sup>282</sup> Ez azért fontos, mert ez a szerv számít a magyar közjogi rendszerben a parlament legfőbb ellensúlyának. A közpénzekkel foglalkozó fejezetben is található egy olyan, az Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezés, amelynek értelmében „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdése b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és a járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.“ (Alaptörvény, Állam, 37. cikk (4) bekezdése)

E változás elvben az Országgyűlés gazdasági-költségvetési vonatkozású hatáskörének ideiglenes bővülését jelenti. Másfelől azonban a közpénzekre

vonatkozó szabályok a parlament mozgásterét is meghatározzák. Az Alaptörvény Állam c. fejezetének 36. cikkének 4. bekezdése értelmében ugyanis „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.“ Az 5. bekezdés szerint „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.“ Ezen korlátozások alól az Országgyűlés csak a különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben tud szabadulni, és ezektől eltérő szabályokat elfogadni.

Ezzel a költségvetési szigorra vonatkozó általános trenddel függ össze az Országgyűlés jogállását érintő legfontosabb strukturális változás is, nevezetesen a Költségvetési Tanácsnak az Alaptörvénybe emelése.<sup>283</sup> A Költségvetési Tanács ugyanis némileg más formában és gyengébb kompetenciákkal már korábban is létezett, de nem bizonyult hatékony eszköznek a további eladósodás ellen. Szájer József szerint ezzel egy újabb korlát került be a rendszerbe, hiszen az alkotmányvédelem bizonyos elemei éppen a Költségvetési Tanácshoz kerültek, ugyanis az Alaptörvény elfogadása óta az adósságplafon betartása egyben alkotmányvédelmet is jelent.<sup>284</sup>

A Költségvetési Tanácsnak az Alaptörvény öt bekezdésből álló cikket szentelt. Az Alaptörvény Állam c. részének 44. cikke szerint a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A tanács legfontosabb jogosítványa az, hogy a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a korábban már ismertetett közpénzügyi korlátozások betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács a Költségvetési Tanács elnökéből, a Magyar Nemzeti Bank elnöké-

<sup>281</sup> Uo. 125. o.

<sup>282</sup> Az Alkotmánybíróság mozgásterének a korlátozása azonban már 2010 őszén kezdődött – erről lásd a 2010. évi CXIX. törvényt.

<sup>283</sup> Magát az intézményt a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre.

<sup>284</sup> Uo. 126. o és 134. o..

ből és az Állami Számvevőszék elnökéből áll. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre, a működés részletes szabályait pedig sarkalatos törvény határozza meg.

A megadandó vagy elutasítandó költségvetési hozzájárulás egyfajta vétőjogot biztosít a Költségvetési Tanács számára, ami mindenképpen újdonság a magyar közjogi rendszerben,<sup>285</sup> mégpedig olyan újdonság, amely reálisan korlátozza az Országgyűlés mozgásterét – igaz, elvben csak az Alaptörvény alapján és nem minden vonatkozásában. Attól függetlenül, hogy a költségvetési fejelem szempontjából vannak racionális elemei is az új konstrukciónak, mégiscsak elgondolkozható, hogy ezen új szerv ad absurdum pártpolitikai alapon, bizonyos összejátszással akár a parlament idő előtti felosztatására is felhasználható, hiszen amennyiben a költségvetési törvény a költségvetési év március 31-éig nem születik meg, az államfő jogosult felosztatni az Országgyűlést. Ilyen opcióra és a lehetséges alkotmányos következményeire Jakab András alkotmányjogász hívta fel a figyelmet az Alaptörvényhez íródott rövid kommentárjában.<sup>286</sup>

Végül ki kell térni egy további módosításra, amely az ellenzéki LMP javaslatára került be az Alaptörvénybe. A köztársasági elnök új jogosítványáról van szó, amely szintén szorosan összefügg a feljebb tárgyalt közpénzügyi-költségvetési rendelkezésekkel. Ha ugyanis az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-éig nem fogadja el, akkor az államfő az új választások egyidejű kitűzésével feloszthatja a parlamentet. Ez nem kötelessége, csupán lehetősége.

Az Alaptörvény előkészítése során felmerült egy további felosztatási jogcím, ezt azonban végül még a kormánypártok többsége sem pártolta. A kormánypárti Salamon László elnöklete alatt kidolgozott alkotmánykonceptióban szerepelt ugyanis azon államfői kompetencia, amelynek értelmében a köztársasági elnöknek a parlamentet érintő súlyos bizalomvesztés

esetén lehetősége lenne felosztatni azt.<sup>287</sup> Az Alaptörvény végső verziójának kidolgozói azonban érezték, hogy ezen újítás felborítaná a kancellári típusú rendszert és egy olyan jogosítványt adna az elnök kezébe, amellyel a későbbiekben vissza is lehet élni.<sup>288</sup>

Az államfőnek maradt még egy lehetősége az Országgyűlés felosztatására. Az államfő akkor is feloszthatja a parlamentet, ha a kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított 40 napon belül nem választja meg. Ezt a jogkört azonban csak a választások egyidejű kitűzésével együtt gyakorolhatja. Ebben az esetben tulajdonképpen egy garanciális szabályról van szó, amelynek az a célja, hogy az ország a parlamentben kialakult pathhelyzet miatt ne maradjon tartósan legitim kormány nélkül. Az államfő egyébként mindegyik házfelosztatási döntés előtt köteles kikérni a miniszterelnök, a házelnök és a frakcióvezetők véleményét, ami azonban semmire sem kötelezi az államfőt. Lényeges az is, hogy az új választásokat a házfelosztatástól számított 90 napon belül meg kell tartani. Az államfő általi házfelosztatástól meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a parlament saját akaratából oszlik fel. Az Alaptörvény, hasonlóan a korábbi alkotmányhoz, lehetőséget biztosít erre is. Ebben semmilyen más szerv közreműködésére nincs szükség.

Az Országgyűlés jogállása és hatásköre szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerv Magyarországon. Az Alaptörvény ugyan nem mondja ki ebben a tekintetben nyíltan a kizárólagosságot, de a rendelkezésekből az derül ki, hogy más szervezetnek ezen a két területen nincs döntéshozó pozíciójuk. Az Országgyűlés tehát megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét, mégpedig a köztársasági elnök, a kormány, az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő előterjesztésére. A népi kezdeményezésről vagy a népszavazásról a jogalkotó ebben a vonatkozásban hallgat. Az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az országgyű-

<sup>285</sup> Erről a témáról lásd Téglási András: *Az Állami Számvevőszék, a Magyar nemzeti Bank és a Költségvetési Tanács*. In: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Szerk.: Téglási András – Patyi András. NKE, Budapest, 2013. 251–254. o.

<sup>286</sup> Lásd Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/ORAC, Budapest, 2011. 290–291. o.

<sup>287</sup> Itt a jobboldali képviselők és publicisták rendszerint a 2006-os eseményekre hivatkoztak, amikor az akkori miniszterelnök, Gyurcsány Ferenc balatonőszödi beszéde valóban komoly bizalmi válságot okozott, amely végül az utcai tüntetésekbe torkollott.

<sup>288</sup> Ablonczy Bálint: cit. op. 128. o.

lési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ez a kvórum a teljes létszámhoz viszonyítva értendő (Alaptörvény, Alapvetés S) cikke).

A törvényhozás értelemszerűen kevésbé szigorú feltételekhez kötött műfaj. A jelenlévő képviselők kétharmadának egybehangzó akaratát igénylő sarkalatos törvényektől és a házsabálytól eltekintve a többi törvény elfogadásához csak a jelen lévő képviselők szavazatának többsége szükséges. Figyelembe kell venni azonban a határozatképességre vonatkozó előírásokat, hiszen a magyar parlament csak akkor határozatképes, ha a képviselőknek több mint a fele van jelen. A 199 fős törvényhozás esetében ez 100 fős kvórumot fog jelenteni. A törvény elfogadásának kezdeményezésére felhatalmazottak köre egyébként azonos az alkotmányozás kezdeményezésére feljogosítottakkal.

Bár az Alaptörvény kifejezetten nem tér ki az országgyűlési képviselők létszámára, a Fidesz-KDNP kormánykoalíció már az alkotmányozás kezdete előtt döntött arról, hogy a következő országgyűlési választásokon már csak kevesebb mint 200 képviselőt kell megválasztani. Az új országgyűlési választási törvény<sup>289</sup>, amelyet a parlament 2011 legvégén fogadott el, ennek megfelelően már csak 199 képviselővel számol. Ez tehát még egy fontos strukturális változás a 2011 előtti közjogi állapotokhoz képest. További fontos módosítás, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján az országgyűlési választási törvény megoldotta a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletét. Miután minden belföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár<sup>290</sup> a választások során két szavazattal rendelkezik, a nemzetiségi identitású választópolgárok nemzetiségként történő regisztrálása után a pártlisták helyett a saját országos nemzetiségi önkormányzat által állított listára is voksolhatnak. A nagy pártokra viszont már nem. Mindez nem érinti viszont az egyéni választókerületekben gyakorolható választójogukat. Ahhoz, hogy egy nemzetiségi lista mandátumhoz jusson, az általános mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatoknak csupán az egynegyede szükséges. Ha esetleg így sem sikerül megválasztani teljes jogállású nemzetiségi képviselőt,<sup>291</sup>

<sup>289</sup> 2011. évi CCIII. számú sarkalatos törvény az országgyűlési képviselők megválasztásáról.

<sup>290</sup> A külföldi lakóhellyel rendelkezők csak az országos pártlistákra szavazhatnak.

<sup>291</sup> A 2014. évi országgyűlési választásokon egyik magyarországi nemzetiségnek sem sikerült saját képviselőt megválasztani, még ebben a preferenciális rendszerben sem.

akkor az adott országos nemzetiségi önkormányzat legalább egy tanácskozási jogállású szöszlőt küldhet be az Országgyűlésbe.

Mi tehát az Országgyűlés definíciója és jogállása az új Alaptörvény tükrében?<sup>292</sup> Az Alaptörvény az Országgyűlést Magyarország legfőbb népképviseleti szervének deklarálja. Jogalkotási feladatait a következőképpen határozza meg: az Országgyűlés a) megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét; b) törvényeket alkot; c) elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását; d) felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. A kreációs jogosítványok pedig a következők: az Országgyűlés e) megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét; f) megválasztja a miniszterelnököt, dönt a kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről. Az önkormányzatok vonatkozásában is fontos feladata van, hiszen a g) pont szerint feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. Végül a veszélyt jelentő rendkívüli helyzetekben h) határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről; i) különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz. Továbbá, szemben más országokkal, ahol inkább ez az államfő jogkörei közé tartozik, a magyar parlament közkegyelmet is gyakorol (j) pont. A parlament feladatait felsoroló cikk legvégén pedig szerepel egy általános felhatalmazási klauzula, amelynek értelmében az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol (k) pont.

Garanciális jelentőségű az, hogy az Alaptörvény néhány fontos időpontot is tartalmaz. Az Alaptörvény Állam c. részének 2. cikkének 3. bekezdése a következőket rögzíti: „Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.” A 3. cikk pedig tisztázza, hogy mikor kezdődik az újonnan megválasztott parlament ciklusa: „Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés

<sup>292</sup> Az Alaptörvény elfogadása utáni Országgyűlés jogállásáról lásd komplex módon Téglási András: *Az Országgyűlés*. In: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Szerk.: Téglási András – Patyi András. NKE, Budapest, 2013. 61–94. o.

*alakuló üléséig tart. Az alakuló ülést – a választást követő harminc napon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze.”*

A parlament működésével alapvetően az 5. cikk foglalkozik. A rendelkezések szerint az Országgyűlés ülései alapesetben nyilvánosak, de a kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról is határozhat. Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van. Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. Igaz, a házszabály egyes döntések meghozatalát minősített többséghez is kötheti. Magáról a házszabályról is a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kell dönteni.

Az Országgyűlés legfőbb tisztviselője az elnök, akit a magyar gyakorlatban házelnöknek neveznek. Új elnököt a ciklus elején kell választani. A házelnöki tisztség azért is fontos, mert abban az esetben, ha az államfői poszt megüresedik vagy a köztársasági elnök valamilyen nyomós alkotmányos oknál fogva nem tudja ellátni a hivatalát, akkor ideiglenesen a házelnök képviseli az államfőt. Az Országgyűlés továbbá tagjai sorából megválasztja az alelnököket, háznagyot és jegyzőket. Az Országgyűlés országgyűlési képviselők által álló állandó bizottságokat alakít. Az egy párthoz tartozó képviselők pedig a tevékenységük összehangolására a házszabályban meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak. Ez tehát csak egy lehetőség és nem köteleesség.

A törvénykezdeményezésre feljogosított szervekről korábban már volt szó. Ezúttal főként a törvények elfogadásának utóéletére kell kitérni, amellyel az Állam c. rész 6. cikke foglalkozik. Nem teljesen tartozik az „utóélet” kategóriába, de fontos rendelkezés az, amelynek értelmében az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összehangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés erről az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összehangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt a házelnök 5 napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött törvényt 5 napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Abban az esetben, ha az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvénnyel való összehangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

A magyar közjogi rendszerben a köztársasági elnök fakultatív és szuszpenzív vétójoggal rendelkezik a parlament által elfogadott törvényekkel szemben. Amennyiben viszont az államfő a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja (és az alkotmányossági vizsgálatra még nem került sor), akkor a törvényt az Alaptörvénnyel való összehangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezt a lehetőséget arra az esetre tartják fenn, amikor a köztársasági elnök alaptörvény-ellenességet észlel. De arra az esetre nézve is vannak még lehetőségei, amikor egyszerűen csak az elfogadott norma célszerűsége, politikai ésszerűsége vagy más hasonló okokból kifolyólag kételyei támadnak azal szemben. Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem kérte az alkotmányossági vizsgálatot, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Ez a konstrukció tehát jelenleg politikai vétót jelent, mert nem szükséges hozzá az, hogy az államfő alkotmányellenesnek tartsa a kifogásolt jogszabályt. Az Országgyűlésnek ilyenkor a törvényt újra kell tárgyalnia, és az elfogadásáról ismét határoznia kell. Fontos megjegyzés még, hogy a köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. Akkor viszont, amikor az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Ebben az esetben tehát az államfőnek már nincs mozgáster.

Az újból megtárgyalt és elfogadott törvénynek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól. De ilyenkor az Alkotmánybíróságnak jóval gyorsabban kell döntenie: azaz az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz. A korábbi indítvány elbírálására 30 nap áll rendelkezésre. Abban az esetben, ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

Az Országgyűlés közismerten fontos szerepet játszik a kormány felállításában, illetve későbbi ellenőrzésében is. Az ellenőrzési jog azonban nemcsak a kormányzatra vonatkozik, hanem más fontos állami szervekre is. Különösen azokra, amelyek bizonyos szempontból, mint a parlament meghosszabbított karjai is szemlélhetők – azaz az országgyűlési biztosra és az Állami Számvevőszék elnökére. A kormány ellenőrzésének célját szolgálja az országgyűlési képviselőknek azon joga, hogy kérdéseket és interpellációkat intézhetnek a kormányhoz és a kormány tagjaihoz, mégpedig a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Interpellációt ugyan nem, de a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben intézhetnek a képviselők kérdést az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez is.<sup>293</sup>

Egy pillanatra célszerű visszatérni az Országgyűlés kreációs, azaz a más közhatalmi szervek arculatát meghatározó jogosítványaira. Azok ugyanis nemcsak regionális, hanem talán európai kontextusban is meglehetősen szélesek és kiterjedtek. A magyar közjogi rendszerben a miniszterelnököt eleve nem az államfő bízza meg, hanem a parlament választja. Igaz, a kormányfő személyére a köztársasági elnök teszi meg a javaslatot. A miniszterek kinevezéséhez pedig már nem is szükséges az Országgyűlés,

hiszen az az államfő hatásköre, aki azonban csak a miniszterelnök kezdeményezésére cselekedhet.

Visszatérve az Országgyűlés további kinevezési, illetve választási jogosítványaihoz, azok közül talán legerősebb az államfő és az alkotmánybírák megválasztásának a joga. Mindkét eljárás teljesen a parlament kezében van, és kívülről formálisan nem befolyásolható. Az államfő személyére nem lehet a parlamenten kívülről javaslatot tenni, hiszen csak az országgyűlési képviselők egyötöd része tehet írásban erre javaslatot. Az alkotmánybírák megválasztásánál az államfő nem működik közre – sem mint jelölő, sem mint kinevező szerv.

Más a helyzet a Kúria és az Állami Számvevőszék elnökeinek, az alapvető jogok országgyűlési biztosának, valamint a legfőbb ügyész esetében, mert őket az Országgyűlés csak az államfő javaslatára választhatja meg. Ha az államfő nem hajlandó jelölni valakit, a parlament tehetetlen ebben a tekintetben. Bár egy másik helyen esik erről szó, de azt az új parlamenti jogkört sem célszerű elfelejteni, amely szemben a 2011 előtti szabállyal a parlament kezébe helyezi az Alkotmánybíróság elnökének a megválasztását is. Korábban az alkotmánybírák egymás között döntötték el szavazással, hogy ki legyen az elnök.

A Magyar Nemzeti Bank elnökét és helyetteseit, valamint a Költségvetési Tanács elnökét viszont az államfő nevezi ki. A MNB elnökének kinevezéséhez nem is szükséges közvetlen parlamenti támogatás, hiszen a parlament nem szavaz róla.<sup>294</sup> Közvetve mégis kell ez a támogatás, hiszen az MNB elnökére csak a miniszterelnök tehet javaslatot, ugyanúgy, mint az MNB kettő vagy legfeljebb három alelnökére. Igaz, a MNB Monetáris Tanácsának egyéb tagjait már az Országgyűlés választja meg. A felügyelőbizottság elnökét és 3 tagját szintén a parlament választja meg – mégpedig úgy, hogy az elnök személyét a kormánypárti frakciók jelölik. Ez a kinevezési konstrukció azért érdekes a Költségvetési Tanács elnökének esetében, mert ez a szerv hivatalosan az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogatja.

Az Országgyűlés kreációs jogosítványait a parlament egykamarás jellege teszi nagyon markánsná. A kétkamarás parlamentek esetében ugyanis

<sup>293</sup> Az ellenzék potenciális jogairól lásd Szalai András: *Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja*. Pro Publico Bono, 2014. 1. szám, 42–62. o.

<sup>294</sup> Erről lásd a 2012. évi CCVIII. számú, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényt (azaz a jegybanktörvényt).

ezek a hatáskörök gyakran megosztva érvényesülnek,<sup>295</sup> ami növeli, illetve növelheti a fékek és ellensúlyok rendszerének a hatékonyságát. Bár Magyarországon 1989 óta többször javasolták a második kamara létrehozását, eddig ezen elgondolás soha nem kapott kellő támogatottságot. Annak ellenére, hogy a 2010 utáni kormánykoalíciót alkotó kereszténydemokratáktól nem állt messze a második kamara gondolata, végül a koalíciós többség úgy döntött, hogy nem változtat az eddig kialakult és bejáratottnak mondott egykamarás rendszeren. Az 1990-es években főleg azok a rendszer-váltó pártok utasították el a bikameralizmust, amelyek mindenképpen ragaszkodtak az 1989/1990-ben kialakult közjogi szerkezethez. E felfogást a két liberális párt (az azóta megszűnt SZDSZ és az antiliberalis fordulatát végrehajtó Fidesz), illetve az MDF „antallista” szárnya vallotta. A népszuverenitás elvét markánsabban képviselő úgynevezett radikális demokraták és a konzervatívok egy része azonban jobban el tudott volna képzelni nagyobb horderejű közjogi átalakítást, amely akár a második kamara felállításával is járhatott volna.<sup>296</sup>

A 2011. évi alkotmányozás idején Jakab András alkotmányjogász meggyőzően érvelt a második kamara magyarországi bevezetése ellen. Szerinte az alkotmányozás során a második kamara iránt felmerülő szimpátiában egymásra talált egyrészt a Hazafias Népfront gondolatvilága, másrészt pedig a háború előtti idők iránti nosztalgia.<sup>297</sup> Lehetséges, hogy a második kamarát szorgalmazó egyes politikusokra ez igaz, illetve az is tény, hogy egy Magyarország típusú és szerkezetű államban nehéz megtalálni olyan modern rendezőelveket, amelyek mentén fel lehetne építeni a bikameralizmus helyi változatát.<sup>298</sup> De ettől függetlenül azért el lehet gondolkodni

a második kamara „egyensúlyozó”, „ellenőrző” és főleg az aktuális többséget „lelítő” szerepén.<sup>299</sup> Ez különösen a jelenlegi „kétharmados” magyar parlamentarizmus kontextusában lenne indokolt. A második kamarát például a magasabb korhoz kötött passzív választójoggal és főleg az eltérő választási ciklussal, a választások más időzítésével mégiscsak meg lehetne különböztetni az Országgyűléstől. Bizonyos parlamenti hatáskörök<sup>300</sup> második kamarához történő telepítése pedig növelhetné a rendszer kiegyensúlyozottságát és hosszabb távú stabilitását.<sup>301</sup>

### *A parlamentek közjogi súlya és az esetleges ellensúlyok kérdése a visegrádi államok közjogi és politikai rendszereiben*

Az egyes országok parlamenti hagyományai és a jelenlegi helyzet bemutatása után célszerű röviden kitérni az összehasonlító elemzésre, valamint megválaszolni azt a kérdést, hogyan realizálódik a parlamentek konkrét jogállása az egyes visegrádi államok közjogi és még inkább társadalmi-politikai kontextusában. Ezt a kontextust pedig döntően a következő szempontok, illetve tényezők határozzák meg: 1) a népszavazásra, illetve a népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányos szabályok; 2) a választójogi rendelkezések és ezzel kapcsolatban az egyes országok pártrendszere, illetve a mögötte álló törésvonalak, mentalitás; 3) egyéb közhatalmi szervek

lasztójogi szabályokban találták meg, de Magyarországon ez sem jöhet teljesen számításba, hiszen itt az országgyűlési választásokon eleve vegyes választási rendszer elvei érvényesülnek.

<sup>299</sup> Ezt teszi meg egyik érdekes és megalapozott tanulmányában Szalai András: *Ami az alaptörvényből kimaradt: a második kamara, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. szám, 68–85. o. A második kamara bevezetése melletti érveket a tanulmány szerzője a 83–84. oldalakon sorakoztatja fel.

<sup>300</sup> Ilyen lehetne bizonyos szervek tagjainak megválasztása vagy az alkotmányozásba való kötelező bevonás.

<sup>301</sup> Például azáltal is, hogy a második kamara fontosabb szerepet kapna az alkotmányozásban. Lásd az előbb idézett művet, Szalai András: cit. op. 84. o.

<sup>295</sup> Az 1991. évi román alkotmány esetében például egyharmad-egyharmad arányban az alkotmánybíróság tagjait az államfő, a képviselőház és Szenátus nevezi ki. A Cseh Köztársaságban a képviselőháznak semmilyen beleszólása nincs az alkotmánybírák kinevezésébe – az teljesen az államfő és a Szenátus kezében van.

<sup>296</sup> Erről lásd Körösi András: *Mozgékony patthelyzet*. In: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Szerk.: Gombár Csaba. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 15–17. o.

<sup>297</sup> Jakab, András: cit. op. 45. o.

<sup>298</sup> A születési előjogok, a szakmai meritokrácia vagy a társadalmi-gazdasági korporativizmus nem azok, a regionalizmus pedig Magyarországon nem igazán létezik. A hasonló helyzetű Cseh Köztársaságban a bikameralizmus indokát az eltérő vá-

ereje és súlya;<sup>302</sup> 4) az általános társadalmi-politikai környezet, a hagyományok, a történelmileg meghatározott politikai mentalitás, a pártok közötti távolság stb. Nyilvánvaló, hogy az utóbbit csak nehezen lehet jogilag megragadni és leírni.

A közvetlen demokrácia szempontjából legegyszerűbb a helyzet a Cseh Köztársaságban, mert ott a mai napig nem fogadták el az országos népszavazásról szóló törvényt, azaz az állampolgároknak országos szinten nincs lehetőségük népszavazás formájában kifejezni az akaratukat. Mindez annak ellenére történt így, hogy az 1992-es év végén megszűnt Csehszlovákiában ismerték a közvetlen hatalomgyakorlásnak ezt a módját. Sőt, a csehszlovák jogrend már a két világháború között is ismerte a referendum intézményét. Más a helyzet helyi szinten, mert helyi népszavazásokat lehetővé tesz a cseh jogrendszer. A szociáldemokraták és az ebben a kérdésben alkalmanként hozzájuk csatlakozó kereszténydemokraták egyébként többször megpróbálták elfogadtatni a népszavazási törvényt, sőt, már az 1992. évi alkotmányozáskor is próbálkoztak azzal. A konzervatív polgári demokraták és néhány liberalisabb csoportosulás ugyanakkor nem lelkesedik ezért a megoldásért. Ennek ellenére egyetlen alkalommal mégiscsak „népszavazott” a cseh lakosság, mégpedig 2003-ban az EU-csatlakozás kérdésében, de az csak egy kivételes alkalom volt, amelyet egy ad hoc jellegű, egy alkalomra szóló alkotmányerejű törvény tett lehetővé.

Magyarországon a népszavazás intézménye különösen a fordulat éveiben volt meghatározó, hiszen olyan fontos közjogi kérdés sorsa is részben a népszavazáson dőlt el, mint az államfő megválasztásának a módja. Tulajdonképpen ekkor született először komplex magyar népszavazási szabályozás<sup>303</sup> – az 1989. évi XVII. törvény. A helyi népszavazás kérdését pedig az 1990. évi LXV. törvény szabályozta. Az 1989-ben elfogadott alkotmányos szövegben először csupán egyetlen bekezdés vonatkozott erre az intézményre – a 19. cikk 5. bekezdése, amely kimondta, hogy az Or-

szággyűlés rendelheti el az országos népszavazást, az erről szóló törvényt pedig a jelen lévő parlamenti képviselők kétharmadának támogatásával elfogadott törvény szabályozhatja.

A rendszerváltás lezárása után megtartott népszavazásoknak inkább geopolitikai és belpolitikai jelentősége volt (Lásd a NATO- és az EU-csatlakozásról szóló népszavazásokat, a 2004. évi úgynevezett „kettős állampolgársági” népszavazást, illetve a Gyurcsány Ferenc kormányának tekintélyét jelentősen megtápozó, végül a bukásához vezető 2009. évi úgynevezett szociális – azaz a tandíj és a vizitdíj bevezetésére vonatkozó – népszavazást.)

A rendszerváltás utáni magyar közjog egyébként nyitott volt a népszavazások és a népi kezdeményezések irányában. Ezen attitűd, illetve a szabályozás jellege sem változott meg jelentősen 2011-ben. Ezek szerint 200 000 állampolgár kezdeményezésére az Országgyűlés kiírja a népszavazást, a köztársasági elnök, a kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére pedig elrendelheti a népszavazást. Ez azt jelenti, hogy a kezdeményezésnek a jogszabályok által előírt feltételeknek való megfelelése esetében sem köteles a parlament kiírni a népszavazást, szemben az előbb említett esettel.<sup>304</sup>

Az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Nem lehet országos népszavazást tartani a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról; c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról; d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről; e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkotási kérdésről; f) az Országgyűlés feloszlásáról; g) képviselő-testület feloszlásáról; h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről; j) közkegyelem gyakorlásáról.

<sup>302</sup> Ezzel a kérdéssel külön az alábbi fejezet nem foglalkozik, hiszen erről szóltak már az előző sorok is, illetve a monográfia más nagy fejezetei is.

<sup>303</sup> Bár 1989 előtt Magyarországon soha nem került sor országos népszavazásra, az ország egy részének lakossága mégiscsak kipróbálhatta ezt az intézményt – mégpedig az 1921-ben megtartott és a győztes nagyhatalmak által felügyelt népszavazáson, amely Sopron és környéke hovatartozásáról döntött.

<sup>304</sup> Korábban elegendő volt csak 100 000 aláírás és már ki kellett írni az országos népszavazást. Ez azonban kevésnek bizonyult, azért kellett felemelni a kötelezően előírt minimum kvórumot.



Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre nézve kötelező. Az országos népszavazás pedig akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Korábban valamivel enyhébbek voltak ezek a szabályok. Az Alkotmány 26/C cikkének 6. bekezdése alapján ugyanis az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A 2011 előtti alkotmányos szabályozás ugyanis még kifejezetten megkülönböztette a döntéshozó és a véleménynyilvánító népszavazást. Ez a distinkció az Alaptörvényből már hiányzik.

Legnagyobb súlynak örvend a népszavazás intézménye a jelenlegi Lengyelországban.<sup>305</sup> A lengyel jogalkotó már 1921-ben gondolkodott a referendum bevezetésén, de akkor ez nem sikerült.<sup>306</sup> Az népszavazásról szóló első lengyel törvényt 1946-ban fogadták el, amelynek alapján még ugyanabban az évben országos népszavazást tartottak három fontos kérdésről – egyebek mellett a Szenátus megszüntetéséről is.<sup>307</sup> Erről korábban már szó volt. Az 1952-ben elfogadott lengyel népi demokratikus alkotmány viszont már megfelelt a közvetlen demokrácia ezen fontos eszközéről. Csak 1987-ben született meg az az alkotmánynovella, amelynek alapján országos és helyi népszavazásokat is tarthattak. 1992-ben alkották meg a lengyel alkotmány előkészítéséről és elfogadásának módjáról szóló alkotmányerejű törvényt.

Eszerint az államfő volt jogosult kiírni az alkotmányról szóló népszavazást, amely akkor lett volna sikeres, ha az azon részt vett választópolgárok

többsége pozitívan nyilatkozott az alaptörvényről. A népszavazás intézményéről említést tett az 1992. kisalkotmány is, pontosabban hatályban hagyta az 1952. évi alkotmány azon rendelkezését, hogy a Szejm vagy az államfő és a Szenátus együttes elhatározásából el lehet rendelni országos népszavazást az állam számára kiemelkedő jelentőségű kérdésekről. Az eredmény akkor lett volna kötelező, ha a szavazásra jogosultak több mint a fele az urnák elé járul. Végül 1997-ben megszületett a most is hatályos szabályozás – egyébként az akkor elfogadott alkotmányról népszavazást is tartottak.<sup>308</sup>

A lengyel alkotmány háromfajta népszavazást különböztet meg – az állam szempontjából különleges jelentőségű ügyekről tartott országos népszavazást, az alkotmánymódosításról szóló alkotmányos népszavazást és tulajdonképpen a csatlakozási népszavazást. Miután az 1997-ben született szabályozás csak keretjellegű volt, 2003-ban egy új komplex népszavazási törvény született. Ezekből is látszik, hogy az alkotmánymódosítás tekintetében jóval kötöttebb a lengyel törvényhozás keze, mint a magyar honatyáké. Az „alapvetés”, azaz nem alkotmányos és nem csatlakozási népszavazást Lengyelországban a Szejm rendelheti el a jelen lévő képviselők abszolút többségével, de úgy, hogy legalább a képviselők fele jelen legyen. A képviselők a népszavazást saját akaratukból, a minisztertanács vagy a Szenátus kérésére rendelhetik el. Ugyanezt kérheti tőlük legalább 500 000 választópolgár is. A polgárok azonban nem kérhetik olyan népszavazás kiírását, amely az adókra, illetve más járulékokra, továbbá a honvédelmi relevanciájú ügyekre és közkegyelemre vonatkozna. A Szejm azonban egyik esetben sem köteles kiírni a népszavazást, mert ahogyan a lengyel alkotmánybírók megállapította, az állampolgároknak joguk van részt venni a referendumon, de nincs joguk a referendumhoz.<sup>309</sup> Referendumot rendelhet el továbbá az államfő is, de csak a Szenátus jóváhagyásával. Mindkét most leírt esetben a népszavazás akkor érvényes és az eredménye akkor kötelező az államhatalmi szervekre nézve, ha azon a szavazásra jogosultak több mint a fele vett részt. Érdekes módon az alkotmánymódosítás ügyében elrendelt népszavazás, amely egyébként rati-

<sup>305</sup> Erről a témáról lásd részletesen Sokolewicz, Wojciech: *Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu*. Právník, 2011. 8. szám. 784–797. o.

<sup>306</sup> Ettől függetlenül az 1920-as évek elején két terület-hovatartozási népszavazásra került sor a térségben – az 1920. évi kelet-poroszországi referendumra és 1921. évi felső-sziléziai szavazásra. Mindkettő nemzetközi ellenőrzés mellett történt és az eredményeik nem voltak nagyon kedvezőek az új lengyel állam számára. Lehetséges, hogy emiatt maga az intézmény sem lett túlzottan népszerű a varsói alkotmányozók körében. Sokolewicz, Wojciech: cit. op. 792. o.

<sup>307</sup> A többi kérdés a gazdasági rendszer reformjára és az ország nyugati határaitra vonatkozott.

<sup>308</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo porovnávacie. (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. UPJŠ, Košice, 2007. 212. o.

<sup>309</sup> OTK ZU Nr 5/A/2003, 571. o.

fikációs és fakultatív jellegű (azaz nem automatikusan következik be, hanem az arra felhatalmazott hatalmi szervek kérésére), nem kell elérni azt, hogy a választópolgárok legalább fele az urnához járuljon és így vagy úgy szavazzon. Azaz, elég, ha a szavazáson részt vettek körében a javaslat elérte a tetszésüket és a többségük rá szavazott, a kvórum itt irreleváns.<sup>310</sup> A lengyel szabályozásban fontos az is, hogy a népszavazásról szóló 2003. évi törvény előírja, hogy az érvényes és sikeres népszavazás esetében az államhatalmi szervek kötelesek haladéktalanul intézkedni abban a tekintetben, hogy a normatív aktusok elfogadása vagy más intézkedések formájában megvalósuljon az elért eredmény, mégpedig legkésőbb 60 napon belül a népszavazási eredménynek a hivatalos közlönyben való kihirdetésétől.<sup>311</sup>

Eddig a legtöbb értelmezési és politikai problémát az országos népszavazás intézménye Szlovákiában okozta, mégpedig annak ellenére, hogy a szlovák alkotmány tartalmaz egy egészen terjedelmes alfejezetet erről a kérdéstről. Mindenképpen a szlovák szabályozás a legrészletesebb a visegrádi régióban, legalábbis, ami magát az alkotmányt illeti.<sup>312</sup> A szlovák alkotmány nemcsak most, hanem már korábban is, az elfogadás pillanatában sokat foglalkozott a referendummal. Sőt, az 1992-ben elfogadott eredeti szöveg és a most hatályos szöveg között csupán egyetlen bekezdés a különbség. Viszont fontos bekezdésről van szó, mert azzal a joggal ruházza fel a szlovák államfőt, hogy a népszavazás kitűzése előtt az alkotmánybírósághoz fordulhat, hogy a népszavazásra feltett kérdés összeegyeztethető-e az alkotmánnyal és az alkotmányerejű törvényekkel.<sup>313</sup>

Ugyanakkor minden részletesség és bőbeszédűség ellenére a népszavazás kérdése meglehetősen ambivalens, sőt helyenként ellentmondásos módon volt szabályozva a szlovák alkotmányban, és ez a helyzet részben a mai napig is fennáll. A szlovák alaptörvény 2. cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy „Az államhatalom az állampolgároktól származik, akik

azt választott képviselőik révén vagy közvetlenül gyakorolják”. Majdnem ugyanezt mondja ki a politikai jogok között szereplő 30. cikkének 1. bekezdése is, amely szerint az állampolgároknak jogában áll közvetlenül vagy a képviselőik szabad választásával részt venni a közügyek intézésében. A szlovák alkotmány 93. cikkének 3. bekezdése szerint azonban bizonyos kérdésekről nem lehet népszavazást tartani. Ilyenek az alapvető jogok és szabadságjogok, a költségvetés és az adók, illetve egyéb elvonások kérdése. További fontos közérdekű kérdésekről viszont lehet népszavazást tartani. Ugyanakkor az alkotmány 72. cikke kimondja, hogy a Szlovák Köztársaság egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerve a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa.

Eleinte ezen ellentmondás nem volt szembeűnő, de amikor 1996-ban az antimečiarista szlovák ellenzék a közeledő politikai válság és Vladimír Mečiar kormányfő megállítása érdekében kezdeményezte a közvetlen államfőválasztás bevezetéséről szóló népszavazást, amelyet nemcsak az ellenzéki pártok, hanem közel félmillió szlovák állampolgár is támogatott az aláírásával, rögtön a figyelem középpontjába került. Főleg az utóbbi rendelkezésre hivatkoztak azok a kormányparti képviselők, akik annak kimondását indítványozták az alkotmánybíróságnál, hogy az alkotmány értelmében a köztársasági elnök nem írhat ki az alkotmány módosítását célzó, közvetlen elnökválasztásról szóló népszavazást.<sup>314</sup> Az ellenzék és a regnáló köztársasági elnök, Michal Kováč alkotmányjogászai éppen ennek az ellenkezőjét állították. Szerintük tehát az alkotmányt népszavazással is meg lehet változtatni.

A kormány és az ellenzék vitáját végül 1997. május 21-én az alkotmánybíróság döntötte el.<sup>315</sup> Az alkotmánybírósági határozat szerint a törvényhozó hatalom kétféle módon szabályozott Szlovákiában, hiszen egyfelől a Nemzeti Tanács, másfelől közvetlenül az állampolgárok hatáskörébe tartozik. A határozat szerint az alkotmány egyáltalán nem tiltja meg azt, hogy a népszavazás tárgya az alkotmány 93. cikk 2. bekezdésének értelmében az alkotmány vagy annak egy részének módosításáról szóló kérdés is lehessen. Ugyanakkor az alkotmánybíróság a határozat indoklásában

<sup>314</sup> Brňák, Peter: *Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky*. Justičná revue, 1997. 2. sz., 39–40. o.

<sup>315</sup> II. ÚS 31/97

<sup>310</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: cit. op. 212–213. o.

<sup>311</sup> Uo. 212. o.

<sup>312</sup> Krunková, Alena: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 207–213. o.

<sup>313</sup> Ez a rendelkezés a 2001. évi nagy alkotmánynovella révén került be a szlovák alaptörvénybe.

megállapította, hogy a kompetens állami szerv köteles gondoskodni arról, hogy a népszavazáson elfogadott javaslat kiváltsa a szükséges jogi hatást, azaz törvényerőre emelkedjen. A népszavazás során ugyanis az indoklás szerint nem lehet közvetlenül megváltoztatni az alkotmányt, mert az alkotmány 98. cikkének 2. bekezdése kimondja, hogy a népszavazáson elfogadott javaslatot a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa ugyanúgy hirdeti ki, mint a törvényt. A javaslat népszavazáson történő elfogadásának tehát abban az értelemben van jogi relevanciája, hogy ezzel mintha a referendumon részt vevő állampolgárok arra utasítanák a parlamentet, hogy a népszavazáson elfogadott javaslattal összhangban változtassa meg az alkotmány érintett részét. Maga az alkotmány az alkotmánybírák szerint nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az állampolgárok számára, hogy közvetlenül a javasolt alkotmánymódosítás szövegéről szavazzanak.

Az alkotmánybíróság által felállított ilyen jellegű konstrukciónak azonban egyes szlovák alkotmányjogászok szerint nincs alkotmányos alapja. Az alkotmányban ugyanis sehol sincs megemlítve a törvényhozó szerv azon kötelessége, hogy eleget tegyen a választópolgárok népszavazáson kifejtett akaratának, ugyanúgy, ahogy nem szerepel benne az állampolgároknak az a joga, hogy utasítást adjanak a parlamentnek.<sup>316</sup> Az alkotmány 73. cikkének 2. bekezdése pedig az imperatív mandátum tilalmát mondja ki.

Ami a közel 500 000 választópolgár által követelt és a köztársasági elnök által már kihirdetett népszavazást illeti, arról az alkotmánybíróság kimondta, hogy amennyiben már kihirdetett népszavazásról van szó, amely egyaránt kötelezi a köztársasági elnököt és a többi állami szervet, annak meg kell történnie. A népszavazást ellenző erők ugyanis igyekeztek kihasználni néhány, nem egészen egyértelmű, illetve homályos részletkérdést arra, hogy megghiúsítsák a közvetlen elnökválasztásról szóló referendumat, amelyet egyébként a köztársasági elnök egy napra hirdetett ki a kormány által szorgalmazott, Szlovákia NATO-tagságáról szóló háromkérdéses referendummal.

A Központi Népszavazási Bizottság döntése értelmében mind a négy kérdésnek ugyanazon a szavazólapon kellett szerepelnie. A szavazólapok

kinyomtatásáért felelős Belügyminisztérium azonban a végsőig halogatta a négy kérdést tartalmazó szavazólapok kinyomtatását. Először arra hivatkoztak, hogy a negyedik kérdést illetően meg kell várni az alkotmánybíróság határozatát. Annak megszületése után pedig egyes kormánypárti politikusok azzal érveltek, hogy a közvetlen elnökválasztásra vonatkozó kérdés tulajdonképpen fölösleges. A vége az lett, hogy a szavazóhelyiségekbe a Központi Népszavazási Bizottság akarata és tiltakozása ellenére csak a három kérdést tartalmazó szavazólapok kerültek, amelyeket azonban az említett bizottság nem tekintett azonosaknak azokkal, amelyeket előzőleg lepecsételt. Azaz a szavazólapokat tulajdonképpen a hatalom meghamisította, visszaélve a Központi Népszavazási Bizottság pecsétjével. Emiatt a bizottság és az ellenzéki pártok, amelyekhez már korábban csatlakozott „az önálló baloldali politikát” folytató posztkommunista SDL is, arra hívta fel a lakosságot, hogy a háromkérdéses szavazólapokkal ne szavazzanak. A népszavazást pedig a Központi Népszavazási Bizottság megghiúsítottnak nyilvánította, és emiatt feljelentést tett a belügyminiszter ellen.<sup>317</sup>

A következő nagy, mondhatni kimeríthetetlen téma a választási szabályozás,<sup>318</sup> a pártrendszer sajátosságai és törésvonalai,<sup>319</sup> valamint a politikai kultúra együttes hatása a törvényhozó testület munkájára, illetve hatalmi tekintélyére nézve.<sup>320</sup> Formális szempontból a visegrádi régiót két csoportra lehet osztani: Szlovákiára, ahol egyértelműen az arányos választási rendszer elvei érvényesülnek, illetve a Cseh Köztársaságra, Lengyelországra és Magyarországra, ahol valamilyen formában vegyes választási rendszer működik. Ez a megállapítás azonban maradéktalanul csak Magyarország esetében igaz, ahol az egykamarás parlament megválasztása során érvényesül a kombinált választási rendszer. A cseheknél és a len-

<sup>317</sup> Sokat elárul a szlovákiai népszavazásokról azon tény, hogy az 1994 és 2007 közötti időszakban hétszer kísérelték meg kiírni a népszavazást, ebből ötször az államfő ki is tűzte az időpontját, de csak egy szavazáson vett részt a minimálisan előírt számú választópolgár.

<sup>318</sup> A választási rendszerekről összefoglalóan lásd *Választási rendszerek*. Szerk.: Fábán György. Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997.

<sup>319</sup> Körösi András: *Pártok és pártrendszerek*. Századvég Kiadó, Budapest, 1993.

<sup>320</sup> Erről a két kérdésről – azaz a választási szabályozás általános jellemzőiről és a pártrendszer alakulásáról – lásd részletesen: Nohlen, Dieter: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemow wyborczych*. Scholar, Warszawa, 2004.

<sup>316</sup> Kresák, Peter: *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: Slovenské referendum ,97: zrod, priebeh, dôsledky (Eds.: Mesežnikov, GrigorijÁBútor, Martin), IVO, Bratislava, 1997. 105. o.

gyeleknél a többségi rendszer, illetve annak elemei csak a napi politika szempontjából kevésbé fontos második kamarában érvényesülnek. Igaz, ez a Cseh Köztársaságban azt eredményezte, hogy a Szenátus már több alkalommal is a képviselőháztól eltérő politikai színezettel rendelkezett. Ez a tény végső soron szintén hatott és most is hat arra, hogy a cseh képviselőház egyfajta defenzívába került a többi cseh közhatalmi szervvel szemben, és kívülről korlátozottabb mozgásterűnek tűnik, mint a többi visegrádi törvényhozó testület. Mindez azt is jelenti, hogy Magyarországtól eltekintve a többi térségben az államban a polgárok alapvetően az arányos rendszer szabályai szerint döntenek el azt, hogy ki jut hatalomra négyévenként. Magyarországon pedig fordítva – általában az egyéni választókerületekben elért eredményeken múlik, hogy ki fog később kormányt alakítani.

A választások kapcsán meg kell említeni még egy fontos szempontot – nevezetesen azt, hogy az állampolgárok mely szinteken és milyen sűrűséggel járulnak az urnákhoz. Ezzel összefügg az egyes választások időzítésének a kérdése is – azaz mennyire esnek egybe az egyes fontos voksolások (például a parlamenti és önkormányzati). A sűrűbben megtartott választások ugyanis növelik a politikai rendszer dinamizmusát.

Magyarország a regionális viszonylatban azon ország, ahol talán legritkábban kell az állampolgároknak az urnákhoz járulni. Ez két tényező együtteséből következik – abból, hogy itt nem válik szét a helyhatósági választások lokális és regionális szintje, sőt, ezekhez igazodnak a nemzeti önkormányzati választások is (legalábbis eddig), és abból, hogy a magyar államfőt most már majdnem egyedülálló módon Közép-Európában nem közvetlenül a nép, hanem az egykamarás Országgyűlés választja meg. Azt sem szabad elfelejteni, hogy eddig Magyarországon még egyszer sem került sor előrehozott parlamenti választásokra, azaz a rendszerváltás óta meglehetősen stabil többségű kormányokkal rendelkezik az ország.

Ezzel szemben Szlovákia másik végletnek számít – alig van olyan év, amikor valamiről ne kellene szavazni az ottani választópolgároknak. Ez nem rögtön a rendszerváltás elején alakult így, de az ezredforduló óta a szlovák állampolgárok egyre több közvetlen politikai befolyásolási lehetőséget kaptak. Ezek egy része az EU-csatlakozással függ össze (2004), a másik része pedig a közvetlen államfőválasztás bevezetésével (1999) és a regionális önkormányzati szint létrehozásával (2001). Ezenkívül Szlo-

vákiában többször került sor előrehozott parlamenti választásokra, ami tovább árnyalja az összképet.

Választások típusa/Év	parlamenti	helyi önkormányzati	államfői	regionális önkormányzati	európai parlamenti
1990	igen	igen			
1991					
1992	igen				
1993					
1994	igen	igen			
1995					
1996					
1997					
1998	igen	igen			
1999			igen		
2000					
2001				igen	
2002	igen	igen			
2003					
2004			igen		igen
2005				igen	
2006	igen	igen			
2007					
2008					
2009			igen	igen	igen
2010	igen	igen			
2011					
2012	igen				
2013				igen	
2014		igen	igen		igen
2015					
2016	igen				
2017				igen	
2018		igen			
2019			igen		igen
2020	igen				

A táblázat igazából 2000 után válik érdekessé. Semmilyen voksolásra nem nyílt lehetőség csak a következő években: 2000, 2003, 2007, 2008, 2011. A 2020-ig terjedő jövőben valószínűleg ilyen választások nélküli év lesz csupán a 2015-ös esztendő. Ezzel szemben három voksolásra (azaz egyfajta szuperválasztási évre) az ezredforduló után eddig kétszer került sor – 2009-ben és idén (igaz, itt még csak jövő időben lehet beszélni, mert 2014-ben ősszel lesznek települési önkormányzati választások).

A következő szempont, amelyet figyelembe kell venni, az adott társadalom homogenitása, illetve heterogenitása. Történelmileg mindegyik visegrádi államnak, illetve nemzetnek komoly tapasztalatai voltak a többnemzetiségű államokkal, hiszen mindegyik térségbeli középkori királyság többnemzetiségű volt. Sőt, mindegyik meghatározó visegrádi nemzet rendelkezik tapasztalatokkal a többségi és a kisebbségi pozícióval kapcsolatban. Szlovákiától eltekintve azonban az összes visegrádi állam a 20. század végére etnikai értelemben jelentősen homogenizálódott. Most már csak Szlovákia tekinthető bizonyos mértékig multiethnikus államnak, de az sem olyan értelemben, ahogyan korábban a cseh, lengyel és magyar királyság volt. Az említett királyságokban a kisebbségi lakosok aránya többnyire 30% fölött volt. A mostani Szlovákiában a nemzetiségi állampolgárok száma 15% és 20% között mozog. Ezenfelül a hegyvidéki Szlovákia regionális értelemben is tagolt országnak számít.<sup>321</sup> Ez mindig is kihatott a helyi identitások erejére, a nyelvi, illetve nyelvjárási és ezzel összefüggésben a mentális heterogenitásra is.

Más kérdés az, hogy egy társadalom etnikai-nyelvi homogenitása egyenlő-e az azonos történelmi emlékezettel, illetve értékrenddel, valamint a hasonló szociális beágyazottsággal. Valószínűleg nem, amit a cseh, lengyel és főleg a magyar társadalmat belülről szétfeszítő ellentétek bizonyítanak. A legutóbbi évtizedre jellemző magyarországi politikai polarizáltságot valószínűleg csak a lengyelrel lehet összehasonlítani, de ott is úgy tűnik, hogy nagyobb az átjárhatóság az egyes táborok között. Nem mellékes szempont az egyes társadalmak szociális polarizáltsága sem. Miért fontos ezeknek a triviális szabályoknak, illetve tényeknek a felsorolása?

<sup>321</sup> Ezekről a mozzanatokról lásd részletesebben Halász Iván: *Bevezetés a Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve*. PPKE BTK, Esztergom–Pilis-csaba, 2007.

Azért, mert mindegyik ország pártrendszere ezek koordináta-rendszerében születik meg, és többnyire két-három szempont határozza meg annak aktuális képét és későbbi működését is. A lényeges szempontok pedig némileg leegyszerűsítve a következők: az adott ország aktuális választási rendszere, továbbá az ott élő társadalmat meghatározó történelmi-kulturális (illetve szociokulturális) törésvonalak, valamint ezzel összefüggésben a szociális helyzet és az osztályszerkezet.

Egy-egy társadalom bonyolult strukturáltságát többnyire az arányos választási rendszer jobban képes megjeleníteni. Ez különösen az amúgy kulturálisan-mentálisan valóban heterogén Szlovákia esetében szembe-tűnő. A szociokulturálisan determinált pártok sokszor meglehetősen stabil szavazóbázissal rendelkeznek, amely távol áll a többi szavazótábortól. Ez első pillantásra hátránynak tűnik, de származhat belőle előny is. Egy olyan helyzetben, amikor senki sem képes önállóan kormányt alkotni, ez arra ösztönzi a feleket, hogy kompromisszumot keressenek egymással. Ez a kompromisszum pedig nem az ideológiák, hanem a nagyon is konkrét, általában előre jól prognosztizálható részérdekek mentén történik. Szlovákiában például ez ahhoz vezetett, hogy a pártok igyekeznek egymástól élesen elválasztani az országos politikai szintet a regionálistól és a helyitől. Az utóbbi kettő szinten néha olyan koalíciók születnek, amelyek országos szinten majdnem elképzelhetetlenek lennének. Ez a regionális kooperativitás viszont idővel kihathat a felső szintekre is. Ezért egy idő után kialakulhat olyan helyzet, amikor a legtöbb meghatározó szereplő, ha nem kedveli is egymást, mindig hagy magának egy kiskaput.<sup>322</sup> Igaz, ebben a rendszerben nagyon könnyen borulhat is a koalíció, néha egy-egy rejtett, kevésbé látványos érdek-összeütközésen is. Mindez tehát a rendszer egyfajta saját-

<sup>322</sup> Szlovákiában például az utóbbi évtizedben nagyjából csak a szlovák nacionalisták és a magyar kisebbségiek, valamint a kereszténydemokraták és a régi vágású kommunisták koalícióját lehetett kizárni. A többi lehetséges kombináció viszont a választások után sűrűn előfordult. A nagyon konzervatív kereszténydemokraták és a radikális liberálisok Szlovákiában már kormányoztak együtt, ugyanúgy, mint az antikommunista kereszténydemokraták és poszkommunista baloldali demokraták is, együtt a magyar kisebbségi politikusokkal. Róbert Fico 2006-ban például egy ideig nem zárta ki a koalíciókötést a számára egyébként inkább ellenszenves kereszténydemokratákkal vagy a Magyar Koalíció Pártjával. Végül a szociokulturálisan „temészetes” szövetségesei mellett döntött, de ez nem volt eleve predesztinált.

tos érték- és érdekmegjelenítési stabilitásának és kormányzati instabilitásának a keveréke.

Érdekes a két meglehetősen homogén, mellesleg demográfiailag is hasonló visegrádi ország összehasonlítása – nevezetesen a Cseh Köztársaság és Magyarország szembeállítás. <sup>323</sup> A Cseh Köztársaságban a kormány sorsa mindig a parlament alsóházában, azaz hivatalosan a képviselőházban dől el, amelybe a választópolgárok pártlisták segítségével választják be a képviselőket. <sup>324</sup> Ezeket a pártok vezető szervei vagy kongresszusai állítják össze. A jelöltlista kötött, de az adott listára szavazó polgár legfeljebb 4 számára kedves jelöltet bekarikázhat, és ha ezt sokan megteszik, az adott jelölt a lista élére is kerülhet. A szerzett szavazatokat a d'Hondt-osztószám segítségével számítják át mandátummá. A rendszer döntően az arányosság erősítésére törekszik és nem a győztes megerősítésére. Figyelembe véve a cseh társadalom viszonylagos kiegyensúlyozottságát és homogenitását, általában a végső eredmény meglehetősen szoros, legalábbis az elmúlt 10-12 évben, amikor mondhatni úgy-ahogy stabilizálódott a cseh társadalom politikai térképe. Nem stabilizálódtak viszont teljesen a pártok, amelyek eredményei néha komoly ingadozásokat mutatnak. A kormányalakításnál mindenképpen megmaradt a koalíciókötési kényszer. 1998 óta a csehek sokféle kormányzási verziót próbáltak ki – az ország élén 4 éven keresztül stabilan állt egy kisebbségi kormány, amely a létét a legnagyobb ellenzéki párt nyílt toleranciájának vagy csendes támogatásának köszönhette. De volt már olyan kormány is, amely a 200 fős képviselőházban csupán 101 mandátummal rendelkezett. A 2006-os választások a jobboldali és baloldali pólust alkotó pártok közötti döntetlennel végződött – mindkét pólusnak 100-100 képviselője lett. <sup>325</sup> De az utóbbi években a komoly támogatottsággal rendelkező jobbközép koalíció fokozatos lemorzsolódása zajlik.

<sup>323</sup> Itt azonban meg kell jegyezni, hogy az értékvalasztások, a mentalitás és a történelmi emlékezet szempontjából Magyarország jóval megosztottabb ország, mint a Cseh- és Morvaország.

<sup>324</sup> A cseh parlamenti választási rendszer sajátosságairól lásd Jirásková, Věra: *Volební zákonodárství – příčina „neúspěchu“?* In: *Volby 2006 v štátech V4*. Ed.: Gbúrová, Marcela. Prešov, 2006. 247–253. o.

<sup>325</sup> Brhlíková, Radoslava: *Volby 2006 v krajinách Višegrádskej štvorky v kontexte členstva v EU*. In: *Volby 2006 v štátoch V4*. Ed.: Gbúrová, Marcela. Prešov, 2006. 49–59. o.

A képviselőház instabilitása ahhoz vezetett, hogy az utóbbi évtizedben egy-egy cseh kormány élettartalma rendszerint nem volt hosszabb másfél évnél. <sup>326</sup> Ez viszont nem jelenti a választások gyakoriságát, inkább csak a meglévő koalíciók átstrukturálását, gyengülését, időnkénti paralízisét. De ennek következtében mindenképpen sérül a parlamenti és ezzel a kormányzati stabilitás is. A képviselőház és az ott bizalmat kereső kormány pedig egyre gyengébb lábakon áll, és egyre inkább instabillá válik. Ezt a helyzetet használják ki úgymond más közhatalmi szervek (különösen az államfő és az alkotmánybíróság), amelyek igyekeznek saját aktivizmusukkal betölteni a keletkezett űrt. A politikailag felelős, de instabil kormány helyett pedig inkább a közigazgatás irányít – főleg az annak csúcsán álló tisztviselők.

Magyarországon ezzel szemben a kormány jóval stabilabb képet mutat. A konstruktív bizalmatlanság intézménye stabilizálja a kormányfő pozícióját a parlamentben. Eddig igazából egyetlen miniszterelnököt sem sikerült kívülről megbuktatni és az idő előtti választásokat kiprovokálni. Ha ez összekapcsolódik a domináns pártok frakcióinak belső fegyelmezetttségével, akkor az erős kormányfő és frakciója majdnem teljes ellenőrzése alá vonhatja a parlament munkáját. A magyar választási modell egyik komoly problémája, hogy addig képes úgy-ahogy hatékony ellenzéket produkálni, amíg a két nagy párt támogatottsága hasonló, és legalább 35–40% körül mozog. Ha viszont egyik fél nagyon meggyengül, akkor talpon maradt ellenfele az egyéni kerületekben majdnem mindent visz, és könnyen megszerezheti a minősített többséget, amellyel akár alkotmányt is módosíthat, vagy újat fogadhat el. <sup>327</sup>

Lengyelországban volt talán az elmúlt több mint 20 évben a legmozgalmasabb a parlamenti választójog története. De legalább ennyire izgalmasnak bizonyult a pártrendszer fejlődése is, hiszen kevés országban fordul elő az, hogy az egyik parlamenti választásokon legeredményesebb párt a következő választásokon már be sem kerül a törvényhozásba. <sup>328</sup> Ha-

<sup>326</sup> A 2006. évi cseh kormányalakítási problémákról lásd Foltýn, Tomáš – Havlík, Vlastimil: *Sestavování vlády v České republice po volbách 2006*. In: *Volby 2006 v štátoch V4*. Ed.: Gbúrová, Marcela. Prešov, 2006. 259–269. o.

<sup>327</sup> Eddig kétszer került sor ilyen kilengésre – 1994-ben és 2010-ben.

<sup>328</sup> Az ezredfordulón politizáló Szolidaritás Választási Akcióról (AWS) van szó. Ugyanakkor a politikai elit azért nem cserélődik ilyen drasztikusan, csupán az egyes

sonlóan hektikus módon változott a képviselőházi és szenátusi választójog szabályozása is. Csak 1989 és 2007 között négy alkalommal módosultak jelentősen a képviselőházi választások szabályai. Mindössze 1993-ban és 1997-ben zajlott le azonos szabályok szerint a voksolás.<sup>329</sup>

Az arányos választási rendszert a lengyelek 1991-ben vezették be, de nem állapították meg a minimális bekerülési küszöböt. Ennek az volt a következménye, hogy a képviselőházban összesen 29 párt foglalt helyet, amelyek mandátumereje az 1 és 69 mandátum között mozgott.<sup>330</sup> Az önállóan induló pártokat érintő 5%-os bekerülési küszöb bevezetésére csak 1993-ban került sor. A koalícióknak magasabb küszöbökkel kellett számolni. A jelöltlisták kötöttek voltak, azokon a sorrendet nem lehetett megváltoztatni.

A 2001-ben elfogadott új választási törvény viszont már ismerte a preferenciális szavazatot. Lengyelországban a jelöltlistákat nem maguk a pártok, hanem az úgynevezett választási bizottságok nyújthatták, illetve nyújtják be. Ezeket rendszerint pártok hozzák létre, de a független jelölteknek is módjukban áll tömörülni ilyen bizottságokba. E bizottságoknak mindegyik kerületben, ahol listával indulnak, külön kell támogató aláírásokat szerezni az állampolgároktól. Végül, a csehekhez hasonlóan a lengyelek is a d'Hondt-klauzalát kezdték el akkor alkalmazni. Az ilyen sűrűn változó szabályozás részben annak köszönhető, hogy a választási törvényekhez Lengyelországban nem szükséges minősített többség, illetve annak is, hogy a hatalmon lévő pártok gyakran megpróbálták saját pillanatnyi politikai igényeikhez hozzáigazítani a választási szabályokat. Ez a folyamat gyakori tektonikus elmozdulásokkal párosult továbbá a lengyel pártrendszer térképén. A fő törésvonalak itt rugalmasabbnak bizonyultak, mint az 1989 és 2010 közötti Magyarországon. Először a posztkommunista és a posztszolidaritásos erők között húzódott a fő határ, azután a baloldal és jobboldal között, végül pedig az Európa-barát liberális jobboldal és a nacionalistább

---

politikusok más pártokban politizálnak. Az a stabilitás, amelyet ezen a téren az 1989 után politizáló négy magyarországi „főpárt” (azaz a Fidesz, MDF, MSZP és SZDSZ) produkált, Lengyelországban elképzelhetetlen lett volna.

<sup>329</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: cit. op. 215. o.

<sup>330</sup> Uo. 216. o.

konzervatív jobboldal között.<sup>331</sup> A lengyel politikában viszonylag megszo-  
kott jelenség a frakcióalapítás, a kiválás, az új párt szervezése, később az  
újraegyesítés vagy a megszokott márkák gyors és nem túl szentimentális  
lecserélése. Igazán nem lehet azt mondani, hogy a hosszú távon politizáló  
lengyel politikusok szentimentálisan fetisizálnák azokat a pártokat, ahol  
éppen politizálnak. Mindez természetesen hatással van a kormányok sta-  
bilitására és a parlamenti erőviszonyok szilárdságára is.

---

<sup>331</sup> Magyarországon viszonylag korán kimúlt a rendszerváltókra és posztkommunisták-  
ra felosztás, amely hamar átalakult a liberális–konzervatív szembenállássá, de az  
sem tartott sokáig, mert az 1990-es évek közepétől inkább egy magát baloldalinak  
nevező, de inkább baloldali liberális és technokrata blokk, valamint a nemzeti vagy  
nemzetieskedő jobboldal közötti versengéssé alakult át a magyarországi politika.

## A köztársasági elnöki tisztség fejlődése a rendszerváltás utáni Közép-Európában

### *A köztársasági elnök tisztségének kialakulása*

A köztársasági elnöki tisztség a modern köztársaságok megszületéséhez kötődik. Maga az elnevezés azonban viszonylag új, mert a köztársasági államformájú középkori itáliai városállamokban még nem használták ezt a kifejezést. Például Velence élén 807 és 1797 között közismerten nem elnök, hanem dózse állt. Hasonló volt a helyzet Genovában 1339 és 1797 között. Az Egyesült Németalföldi Tartományok élén 1581 és 1795 között az általános helytartó állt, amely tisztség azonban mindig egy család kezében volt, ami meglehetősen dinasztikus benyomást kelt. A forradalom utáni Angliában lord-protektor állt az ország élén. Az első lord-protektor maga Oliver Cromwell volt, akinek a megbízatása élete végéig szólt. Az első Francia Köztársaság élén 1799 és 1804 között első konzul állt. Mindezek az elnevezések azonban eseti jellegűek voltak, és nem eresztettek túl mély gyökereket a korabeli Európában.<sup>332</sup>

Az államfő jellegű *president*, azaz az elnök kifejezés az 1787-es amerikai alkotmány nyomán terjedt el, de csak lassan. Először az 1802 és 1805 közötti Olasz Köztársaságban (eredetileg a franciák által létrehozott Ciszalpin Köztársaság), majd a második Francia Köztársaságban (1848–1852) használták ezt a kifejezést az államfő megjelölésére.<sup>333</sup> Az elterjedésében sokat segített a latin-amerikai államok függetlenedése, amelyek néhány kivételtől eltekintve köztársaságok lettek és az új alkotmányaik többnyire az USA példáját próbálták követni. A 19. század végén tehát ez a kifejezés már egyáltalán nem volt ritka, akkor sem, ha az európai államok többsége még mindig monarchikus államformával rendelkezett. Hiszen a komolyabb európai államok közül ebben az időben csak Franciaország és Svájc volt független köztársaság.

<sup>332</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 15. o.

<sup>333</sup> Uo. 15. o.

### *A köztársasági elnöki poszt megjelenése a polgári Közép-Európában*

A közép-európai térségben a köztársasági elnök tisztsége csak az első világháború után jelent meg, amikor a szétesett nagy multietnikus birodalmak helyén magukat nemzetiként meghatározó új utódállamok keletkeztek. Ebben az időben jött létre a polgári demokratikus Csehszlovákia, és újjászületett Lengyelország is. Mindkét új állam köztársaságként határozta meg önmagát, ugyanúgy, mint a háborúban legyőzött Németország és hasonló sorsú „maradék” Ausztria. A szűken vett közép-európai térségben csak Magyarország maradt monarchia, de az is inkább csak formálisan, az 1918 előtti Magyar Királysággal vállalt jogfolytonossága révén. A Horthy Miklós ellentengernagy mint kormányzó által vezetett „ellenforradalmi” Magyarország azonban gyakorlatilag már nem tudott teljesen azonos maradni az első világháború előtti állammal, és a mindennapjaiban inkább egyfajta hibrid jellegű rojalista köztársaságként viselkedett.<sup>334</sup>

A későbbi közjogi fejlődés szempontjából nagyon fontos körülmény volt az, hogy az 1918 és 1919-es államalapítások szerencsésen egybeestek egy általános demokratizálódási hullámmal, amelyet akarva-akaratlanul döntően az első világháború és az azt követő radikális szociális forradalmak gerjesztettek. Ennek következtében megszületett az újfajta közép-európai republikanizmus, amelyet leginkább az akkor hosszabb vagy rövidebb időre hatalomra került politikai erők képviseltek.<sup>335</sup> A köztársasági gondolat ugyan már 1918 előtt is létezett a térségben, de nem lehet azt mondani, hogy meghatározó lett volna. Leginkább a politikai spektrum baloldalára volt jellemző elvi jellegű republikánus attitűd, de az egyben nem jelentette azt, hogy a szociáldemokrácia semmilyen körülmények között nem tudott volna kiegyezni a monarchisztikus állami berendezkedéssel. Erre jó példát szolgáltat az 1918 előtti Németország és Ausztria, később pedig a skandináv államok. Legradikálisabban monarchiaellenes szocialisták

<sup>334</sup> Merkl, Adolf: *A mai Magyarország államformájának kérdéséről*. Jogtudományi Közlöny, 1925. március 1. 33. o.

<sup>335</sup> Magyarországon leginkább a gróf Károlyi Mihály vezette októbristák és polgári radikálisok képviselték ezt az irányvonalat.



a cári Oroszországban éltek, ami az ottani politikai rezsím körülményeivel függött össze. A közép-európai politikai erők centruma és a jobboldala messziről sem volt olyan kritikus a monarchia eszméjével szemben, mint ahogyan a későbbi – azaz az 1918 utáni – megnyilatkozásaiból lehetne következtetni.

Erre nagyon jó példa, hogy mindkét meghatározó cseh politikus, aki már az első világháború elején az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával számolt, még a monarchikus államformájú Csehszlovákiában gondolkodott. Nem másokról van szó, mint az első csehszlovák köztársasági elnök, Tomáš G. Masarykról és az első miniszterelnökről, Karel Kramářról. Karel Kramář, mint a nemzeti demokrata tábor egyik vezére 1914-ben kidolgozott egy tervezetet, amely abból indult ki, hogy a „Habsburg-iga” alól kikerülő cseh tartományoknak külön egységet (királyságot) kellene alkotniuk egy Szláv Birodalomban, amely az összes szláv népet és tartományt magában foglalta volna. Nemcsak az egész birodalom élén, hanem az egyes részalakulatok élén is a Romanov-ház tagjai állnának.<sup>336</sup> Igaz, ezek az elképzelések nem voltak annyira meglepőek az egyre inkább konzervatív nemzeti irányban tájékozódó Kramář esetében, aki az orosz nagygyáros felesége révén jó kapcsolatokkal rendelkezett az orosz gazdasági és politikai elitek körében.<sup>337</sup>

A korábbi és a későbbi politikai nézetei kontextusában jóval meglepőbb, hogy 1914 októberében Masaryk is még azzal számolt, hogy a Habsburgok veresége következtében létrejöhet a független Csehország (Independent Bohemia), amelynek államformája monarchia lenne. A királyság élén valamelyik nyugat-európai herceg állhatna (leginkább a belga vagy a dán uralkodóházból).<sup>338</sup> Masaryk a háború alatt gyakran módosította a koncepcióit, de egészen 1917-ig a tervezetei monarchisztikus platformon álltak. Akkor azonban az orosz forradalom és a központi hatalmak végletes kimerülése következtében olyan tektonikus változások kezdődtek Európában, melyek a konzervatív monarchizmus helyett inkább a demokratikus

republikánizmusnak nyitottak utat. A népszerű példák egyszerre már nem az európai alkotmányos demokratikus monarchiák, hanem inkább a nyugat-európai és tengerentúli köztársaságok voltak. A csehszlovák függetlenségi emigráció tehát 1918-ban már a köztársasági államformában gondolkodott, amely amúgy sem állt távol a mindig is demokrata és humanista gondolkodású Masaryktól. Azt sem kell elfelejteni, hogy az elnöki tisztségre a legnagyobb eséllyel éppen ő pályázhatott. A cseh vagy csehszlovák királlyá koronázásának a plebejus származású prágai csúcsertelmiségi Masaryk esetében alig lett volna esélye.<sup>339</sup>

A köztársasági elnöki tisztséggel viszonylag részletesen foglalkozott a két világháború közötti időszak mindkét alkotmánya – az 1918 végén elfogadott ideiglenes alkotmány ugyanúgy, mint az 1920-ban elfogadott végleges alaptörvény is. Az ideiglenes dokumentum szerint az államfőt a Nemzetgyűlés választotta. Az elnök jogállását egy külön fejezet tárgyalta, amely nem volt része a végrehajtó hatalomról szóló fejezetnek. A legtöbb döntéséhez viszont kellett a miniszterek ellenjegyzése. A korábbi császártól továbbá „megörökölte” a nagyon széles kegyelmezési jogkört is. Az év végén elnöknek választott Masaryk a hadsereg főparancsnoka is lett, ami

<sup>339</sup> Tomáš Garrigue Masaryk (1850–1937) valóban rendkívüli karriert futott be. Masaryk a morva–szlovák határvidéken született, és apai ágon szlováknak vallotta magát. A vidéken egyébként erős volt a német hatás is, tehát a német nyelvet is nagyon korán elsajátította. Apja uradalmi kocsis volt, azért a család gyakran költözött, és Masaryk csak némi késsedelemmel tudta abszolválni az iskoláit. Ennek ellenére végül Bécsben leérettségizett és itt járta végig az egyetemet is. Filozófiát tanult, de későbbi érdeklődése a többi társadalomtudományra is kiterjedt. A lipcei tanulmányútja során megismerkedett feleségével, Charlotte Garrigue-val, akinek a családja komoly befolyással rendelkezett a New York-i pénzügyi és értelmiségi körökben. Ennek révén az első csehszlovák államfő gyerekei vegyes, angol-cseh nyelvi környezetben nőttek fel, a politikai okokból pedig mindig kihangsúlyozták a cseh és szlovák gyökereiket is. Masaryk már 1882-ben egyetemi tanár lett, mégpedig Brnóban. Prágába csak később költöztek. Bár katolikus családban született, később áttért a protestantizmusra, amelyet fontosabbnak tartott a cseh nemzeti fejlődés szempontjából. Nem utasította el a szocializmus eszméit sem, de ő inkább reformista és következetes demokrata volt. Bár már az Osztrák–Magyar Monarchia idején is képviselő volt, államfővé csak hatvannyolc évesen vált, tehát meglehetősen érett korban. Lásd Císař, Čestmír: *Moji českoslovenští presidenti*. Nakl. Slávy dcera, Praha, 2006. 9–18. o.

<sup>336</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dějiny*. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 276. o.

<sup>337</sup> A jeles cseh politikus további nézeteiről lásd Halász Iván: *Karel Kramář és a ruszofilizmus a cseh polgári politikában*. Limes, 2005. 2. szám, 85–102. o.

<sup>338</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: i. m. 277. o.

ebben az esetben nem csupán szimbolikus deklaráció volt, mert Masaryk a külföldi légiósok körében nagyon komoly autoritással rendelkezett.<sup>340</sup>

Az 1920-as polgári demokratikus alkotmány több tekintetben épült a korábbi ideiglenes rendezésre. Az alkotmányozó a köztársasági elnöki jogállás definiálásánál leginkább az akkori francia és részben német modellből indult ki. A francia megoldásra gyenge államfő volt jellemző. Nagyon távol állt ez a közjogi szerkezet az USA-ban honos megoldásoktól. Más kérdés, hogy ezt a közjogi gyengeséget Csehszlovákiában némileg tompította az államalapító elnök komoly politikai tekintélye. Ebben a tekintetben Masaryk egyrészt a saját „államalapítási” érdemeire tudott támaszkodni, másrészt a cseh országrészekben viszonylag erős monarchisztikus kultuszra, amelynek Ferenc József császár és király örvendett. A hét évre választott és újraválasztható elnök legtöbb döntéséhez viszont a kormány valamely tagjának kontraszignálása kellett. Az általános végrehajtó hatáskörrel a kormány rendelkezett, a köztársasági elnöknek csak taxatív módon megállapított feladat- és hatáskörök jutottak.

A csehszlovák köztársasági elnök gyenge közjogi jogállásától azonban, a már említett módon, nagyon különbözött az államfő tényleges politikai és morális súlya. Ezt a súlyt egy darabig Masaryk utódja, Edvard Beneš elnök is képes volt megőrizni, legalábbis 1938-ig. Beneš tudatosan épített Masaryk demokratikus és humanista kultuszára, és saját magát annak legfőbb örökének tekintette. Sajnos mindez nem jutott eszébe 1945-ben, amikor a nacionalista indíttatású kollektív bűnösség elvét tette magáévá. Az elnöki intézmény súlyát jól jelzi, hogy „a Vár”<sup>341</sup> majdnem egy külön hatalmi ág szimbólumává vált. Az elnök mozgásterét növelte, hogy Csehszlovákiában mindig sok pártból álló koalíciók irányították az ország életét, amelyek között nem mindig született meg könnyen a megfelelő kompromisszum és összhang. Ugyanakkor a szalonképes ellenzék hiányában ezek a pártok

<sup>340</sup> Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Leges, Praha, 2011. 45–46. o.

<sup>341</sup> A csehszlovák és később a cseh elnökök mindenkori székhelye a korábbi prágai Királyi Várban (azaz Hradzsínban volt, nemcsak az irodájuk, hanem a lakhelyük is. A „Vár” ezért az elnöki hatalom egyfajta szimbólumává vált. Szokássá alakult, hogy a Vár mindegyik urának illik valamit hozzáépítenie az épületkomplexumhoz – ez lehet akár egy erkély, kapu, lépcső vagy éppen egy oszlopsor.

úgymond együttműködésre voltak ítélve. Ilyenkor természetesen jól jött, hogy az állam élén egy idős, tapasztalt és majdnem mindenki által tisztelt államfő állt, aki továbbá közeli kapcsolatot ápolt a fővonalba tartozó liberális és demokratikus sajtó képviselőivel. Ezen túl nagyon komoly tekintélynek számított a mértékadó cseh és részben szlovák csúcsértelmiség és írók körében. Az utóbbiakkal gyakran informálisan is találkozott az úgynevezett pénteki teadélutánokon.

Lengyelország eredetileg hasonló úton indult el, mint Csehszlovákia, de itt viszonylag hamar teljesen más irányt vettek az események és ennek következtében az egész közjogi fejlődés is. A függetlenségi lengyel mozgalomnak természetesen voltak monarchista csoportjai, de a többségük értelemszerűen nem a Romanovokban gondolkodott. Egyértelmű lengyel nemzeti dinasztia viszont már nem létezett. Ugyanakkor sok neves főrendű mágnáscsalád működött még az országban, amelyeknek komoly külföldi kapcsolatai is voltak. A független Lengyelország újjászületésében azonban nem ők, hanem egy erős politikai (és egyben katonai) személyiség játszott fontos szerepet – Józef Piłsudski. Ő pedig nem monarchiában gondolkodott.

Józef Piłsudski a szocialista és forradalmár múltja ellenére egyáltalán nem volt plebejus származású politikus. A későbbi lengyel államalapító ugyanis egy viszonylag jómódú litvániai köznemes családból származott, de nem ezen szociális státus volt meghatározó a későbbi élete szempontjából. Sokkal inkább hatott rá a korabeli Litvánia multietnikus jellege, az orosz elnyomással szemben érzett düh, valamint ezzel szoros összefüggésben a családja lengyel függetlenségi és felkelő hagyományai. Mint nagyon sok korabeli oroszországi értelmiségi, a nemzetiségétől függetlenül, fiatal korában őt is mélyen megérintette a szocializmus gondolata, sőt egy időben részt is vett a forradalmi mozgalomban, ami miatt testvérével együtt megjárta Szibériát is. Később azonban a Lengyel Szocialista Pártban kezdett politizálni, ahol egyre fontosabb pozíciókhoz jutott. Ezzel a politikai háttérrel tehát csak nehezen lett volna elképzelhető nála bármilyen dinasztiaalapítási szándék.<sup>342</sup>

Mégsem ezek a politikai előzmények voltak meghatározóak a lengyel állam újjáalapításakor, hanem inkább Piłsudski első világháború alatti te-

<sup>342</sup> Kovács István: *Piłsudski... Katyń... Solidarity... Klíčové pojmy polských dějin 20. století*. Barrister and Principal, Brno, 2010. 15–18. o.

vékenysége. A katonai tapasztalattal rendelkező politikusként ugyanis lengyel önkéntesekből légiókat kezdett szervezni, amelyekkel a központi hatalmak oldalán harcolni akart a lengyel függetlenségért a legfőbb ellenségnek tekintett oroszok ellen. Végül azonban rájött arra, hogy nem teljesen perspektivikus szövetségest talált magának, és konfliktusba keveredett német és osztrák hatóságokkal, amelyek internálták őt. Ezzel legalább a „németbérenc” bélyegét sikerült lemosnia magáról, amely címke nyilvánvalóan nem jött volna jól neki a világháborúban győztes antant-döntéshozók körében.

1918. november 10-én a magdeburgi német börtönből kiengedett Piłsudski, aki már az első világháború éveiben megszervezte a lengyel függetlenségi légiókat, azon kevés politikai tényezőnek számított a bomlásnak indult régi világban, akinek valamilyen szintű karhatalmi és katonai egységei álltak rendelkezésre. Ez fontos helyzeti előnynek bizonyult 1918 végén. Piłsudski viszonylag hamar kiegyezett az új lengyel hatalmat úgy-ahogy képviselni próbáló varsói Kormányzótanáccsal, és átvette előbb a szerveződő lengyel hadsereg vezetését, majd a teljes hatalmat. Aztán sikeresen megpróbált kiegyezni a többi lengyel érzelmi regionális hatalmi központtal. Az akkori körülmények között Piłsudski a törvényhozó Szejm megválasztásáig ideiglenes államfő lett, és gyakorlatilag diktatori szerepet játszott.<sup>343</sup> Az általa kinevezett kormányok miniszterei ugyan ellenjegyezték a határozatait, de a sorsuk teljesen tőle függött, tehát igazi hatalom-megosztásról itt nem lehet beszélni. A törvényhozó hatalmat egyébként ideiglenesen szintén a kormány gyakorolta. Itt fontos megjegyezni, hogy Piłsudski nem használta az ideiglenes köztársasági elnöki titulust – a posztjának pontos elnevezése „az állam ideiglenes feje” vagy még inkább az „állam ideiglenes főnöke”<sup>344</sup> volt.<sup>345</sup> Bármennyire érdekes, de a tábornok igazából soha nem viselte a lengyel köztársasági elnöki tisztséget.

Miután Lengyelországban nagyon szorosan összekapcsolódik a parlamentari szuverenitás és a nemzeti függetlenség kérdése, viszonylag korán került sor a törvényhozási választásokra. A Szejm és a függetlenség kap-

csolatát a legjobban egy akkori politikus, Maciej Rataj fejezte ki, aki az első parlamenti ülésen kimondta a bűvös formulát: „*Létezik Lengyelország, van Szejm.*”<sup>346</sup> Az 1919 januárjában megválasztott Szejm körülbelül egyharmad-egyharmad arányban állt a nemzeti demokrata jobboldal, a centrum és a baloldali képviselőiből, amiből eleve következett, hogy ezeknek az erőknél valamilyen kompromisszumot kellett kötniük egymással ahhoz, hogy az új állam valóban megalakuljon és képes legyen működni.<sup>347</sup>

Az első Szejm gyorsan dolgozott, és már 1919 februárjában elfogadta az úgynevezett ideiglenes kisalkotmányt. Piłsudski korábbi ígéretéhez híven átadta a Szejmnek az ideiglenes hatalmat, ami azonban nem jelentette azt, hogy teljesen befolyás nélkül maradt volna, hiszen különösen a lengyel politika centrista és baloldali nemzeti szárnyára nagy hatással volt. Sőt, az Alkotmányozó Szejm arra kérte, hogy a végleges alaptörvény elfogadásáig továbbra is lássa el az államfői (azaz „államfőnöki” vagy „államvezéri”) teendőket. A kisalkotmány, amely nem tért ki minden fontos közjogi kérdésre,<sup>348</sup> tulajdonképpen egy gyenge államfői pozíciót teremtett meg. Az államfő és a kormány egyaránt felelős lett a törvényhozás előtt. Az államjogi jelentőségű aktusaihoz mindenképpen kellett a felelősséget átvállaló miniszterek ellenjegyzése. Az államfő továbbá nem kapta meg a törvénykezdeményezési jogot és nem volt házfelosztási joga sem.<sup>349</sup> Mindez összefüggött a kisalkotmánynak azzal a deklarációjával, miszerint a szuverén törvényhozó hatalom Lengyelországban a Szejmet illeti meg. Az államfő, mint az állam legfőbb képviselője viszont úgy tekintendő, mint a polgári és katonai törvényhozói döntések legfőbb végrehajtója. Ugyanakkor államfő lett az a szerv, amely létrehozhatta a kormányt, de csak a Szejmmel való egyetértésben.<sup>350</sup> Ez a helyzet azonban nem zavarta meg különösebben Piłsudskit, aki a helyzeténél fogva mégiscsak nagyobb befolyással rendelke-

<sup>346</sup> Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XXw.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999. 306. o.

<sup>347</sup> Szokolay Katalin: i. m. 137. o.

<sup>348</sup> Az emberi jogok szabályozása például hiányzott belőle, hiszen inkább államszerkezeti dokumentumról volt itt szó.

<sup>349</sup> Kallas, Marian: i. m. 307–308. o.

<sup>350</sup> Uo. 307–308. o.

<sup>343</sup> Szokolay Katalin: –. Balassi Kiadó, Budapest, 1996. 135. o.

<sup>344</sup> Lengyelül: Tymczasowi Naczelnik Państwa.

<sup>345</sup> Erről lásd: Kovács István: *Piłsudski... Katyň... Solidarita... Kličové pojmy polských dějin 20. století.* Barrister and Principal, Brno, 2010. 48. o.

zett az eseményekre, és teljesen el volt foglalva az államszervezéssel, majd a szovjet–lengyel háborúval.

Sokkal zavaróbb volt azonban számára a végleges alkotmány szövege, amelyet a Szejm 1921 márciusában fogadott el. Az alkotmányozás során két modell hívei ütköztek össze – az amerikai prezidenciális modell pártolói és a gyenge reprezentatív elnökkel rendelkező francia modell hívei. Bár ideológiailag nem állt messze tőlük az erős elnöki hatalom, politikailag mégiscsak leginkább a jobboldali nacionalista érzelmű nemzeti-demokraták utasították el az erős elnöki rendszert, mert tudták, hogy ebben az esetben nem az ő emberük, hanem maga az „államalapító” Piłsudski lesz a köztársasági elnök.<sup>351</sup> Végül is ebben a kérdésben ők győztek, és a lengyel köztársasági elnök jogállása leginkább az akkori francia modellre emlékeztetett.

A márciusi alkotmány értelmében a köztársasági elnököt a kétkamarás parlament tagjai választották 7 évre. Politikailag nem volt felelős a törvényhozásnak, azonban alkotmányjogi felelősségre lehetett vonni, mégpedig a speciális jogállású Állami Törvényszék előtt. Az elnöki posztot érintő rendelkezéseket egyébként az alkotmányozó a végrehajtó hatalomra vonatkozó fejezetben helyezte el. A köztársasági elnök egy sor hagyományos államfői hatáskörrel rendelkezett, de legtöbb döntése miniszteri ellenjegyzéshez volt kötve. A Szenátus hozzájárulása nélkül nem tudta feloszlatni a politikai élet legfőbb színterül szolgáló Szejmet sem.<sup>352</sup>

Ilyen körülmények között többé-kevésbé érthető volt, hogy Piłsudski nem akart vállalkozni egy ilyen posztért való megmérettetésre, amely egyébként csak 1922 végén volt esedékes. Akkor a parlament a baloldal, a néppártiak és a nemzetiségi kisebbségek képviselőinek szavazataival Gabriel Narutowiczot választotta meg köztársasági elnöknek. Narutowiczot azonban nem egészen két hét után megölte egy radikális nacionalista festő, Eligiusz Niewiadomski. A nacionalista jobboldal azonban már korábban is elképesztő hecckampányt folytatott a szabadkőművesnek kikiáltott Narutowicz ellen. Ez a merénylet megrázta az akkori lengyel társadalmat és különösen az államalapító tábornokot, aki nem számított arra, hogy ilyen korán ilyen mély politikai gyűlölködés fogja jellemezni az általa is létrehozott államot.

<sup>351</sup> Kovács István: i. m. 74. o.

<sup>352</sup> Kallas, Marian: i. m. 314. o.

A parlament nemsokára Stanisław Wojciechowskit<sup>353</sup> választotta meg elnöknek, aki aztán egészen az 1926. évi államesínyig viselte ezt a tisztséget. Közben azonban nem stabilizálódott a politikai élet, és Piłsudski elkezdte a pártpolitikától való visszavonulását. Akkor már csak a hadseregben töltött be fontos funkciókat, amelyekről fokozatosan lemondott, és a Varsóhoz közeli birtokára vonult vissza. A visszavonuló tábornagyot (mert közben az lett) azonban nagyon aggasztották a hazája közállapotai, és a lelkében nem zárkózott el a visszatérés gondolatától – azonban csak a megváltozott közjogi feltételek mellett. A politikai pártokban nagyon csalódott Piłsudski leginkább a volt légiós társaiban bízott.

Az úgynevezett szanációs államcsínyre 1926 májusában került sor, amelyet aztán augusztusban egy jelentős alkotmánynovella követett. Az leginkább a végrehajtó hatalom megerősítésére koncentrált. Wojciechowski elnök közben lemondott, mert a drámai napok során nem volt hajlandó letérni az akkori alkotmányosság útjáról. A helyét egy időre Maciej Rataj, mint házelnök foglalta el. A puccs után mindenki azt hitte, hogy Piłsudski államfővé vagy miniszterelnökké választatja meg magát. Egyik sem következett be – pontosabban szólva, a parlament nagy szavazati többséggel Piłsudskit választotta meg elnöknek, de ő nem fogadta el ezt a pozíciót.<sup>354</sup> Helyette a jelöltje, a politikában addig többé-kevésbé ismeretlen Ignacy Mościcki vegyészprofesszor lett az elnök.<sup>355</sup> Piłsudski hivatalosan csak a hadseregben vállalt tisztséget, és ő lett a hadügyminiszter. Ettől függetlenül 1926 után mindenki tudta, hogy hol van az igazi hatalom központja – a tábornagy kezében.

A nevével fémjelzett szanációs rezsim csak fokozatosan alakult ki. Valószínűleg Piłsudski nem akart rögtön és egyértelműen diktátorrá válni a saját maga által kreált államban. Elég sokáig próbált ügyelni az alkotmányos látszatra dekórumra. 1926-ban nem oszlatta fel a Szejmet, nem ker-

<sup>353</sup> Stanisław Wojciechowski korábban szocialista volt, majd néppárti politikusként politizált.

<sup>354</sup> Ebben a kérdésben Narutowicz sorsára hivatkozott, akit saját szavai szerint „nem volt képes megvédeni.” Lásd: Kovács István: i. m. 81. o.

<sup>355</sup> Ebben az időben ugyanis Piłsudski már nem nagyon bízott a hivatásos politikusokban – a legtöbb posztra leginkább katonatisztek és egyetemi tanárokat szeretett jelölni. Mert a kártyákat ebben az időben már egyértelműen ő osztotta.

gette szét a politikai pártokat, nem függesztette fel az alkotmány hatályát sem.<sup>356</sup> Ez nagyon fontos volt számára is. A trend úgyis egy tekintélyelvű rendszer kiépítése irányába mutatott. De csak lassan. 1930-ban például a szanációs rezsimnek már nem esett nehezére hosszú évekre internálni a legfontosabb pártvezetőket. Az utókor tehát csak nagyon nehezen tud megbirkózni e hazafias és valahol demokratikus érzelmű lengyel „informális diktátor” értékelésével.

Normann Davies történész következőképpen próbálta értelmezni a „szanáció” kifejezést: *„Nevét a sanacja, szanáció szó után kapta, amely egyszerre jelent »visszatérést az egészséges politikai élethez«, rendbetételt, gyógyítást, de a rendszer katonai jellegét tekintve jelenthet tisztogatást is. Mindenesetre a rezsim egy igen határozott, de nagyon pontatlanul körvonalazott ideológiára épült, amely rokon vonásokat mutat az »erkölcsi újra-felfegyverkezés« eszméjével, és abból a kaszárnyában elfogadott képzetből nőtt ki, hogy az ember lelkét leginkább úgy lehet megtisztítani a bűntől, ha ráköpnek és kifényesítik.<sup>357</sup>”* Ugyanakkor hiba lenni a Pilsudski-féle rezsimet egyszerűen a Dél-Európában akkoriban oly elterjedt katonai diktatúrának vagy korporativista-nacionalista államnak tekinteni. Piotr S. Wandycz, egy másik híres történész a következőket írta erről a problémáról: *„Lengyelországban a hatalmat Pilsudski és követői vették át, nem maga a baloldal. Bizonyos értelemben belőlük lett a középerő, nem is annyira ideológiai értelemben, hiszen az általuk képviselt »államideológia« némiképp homályos volt, hanem mert pragmatikus szemléletmódjuk túlépelt a pártpolitikán. Pilsudski legtöbb embere az egykori légiókból érkezett, és ekkor már magas rangú tiszt volt. Az emberek emiatt nevezték az országot az »ezredesek rezsimjének«. Ugyanakkor hiba lenne azt képzelni, hogy a lengyel politika militarizálása nyomán valamifajta dél-amerikai junta jött volna létre. Az újjászületett Lengyelországban a hadsereg még túl új volt ahhoz, hogy létrehozza saját vezető rétegét; valójában a tisztek nem is voltak hivatásos katonák, sokkal inkább olyan férfiak, akik a körülmények miatt öltöttek uniformist és harcoltak hazájuk szabadságáért.<sup>358</sup>”*

<sup>356</sup> Kovács István: i. m. 81. o.

<sup>357</sup> Davies, Norman: *Lengyelország története*. Osiris, Budapest, 2006. 750–751. o.

<sup>358</sup> Wandycz, S. Piotr: *A szabadság ára*. Osiris, Budapest, 2004. 199. o.

Maga a „sanacja” azaz a „szanációs rezsim” inkább általános platform, illetve világnézet volt, mint igazi program. A fogalomba beleértették a végrehajtó hatalom megerősítését a többpártrendszerű törvényhozással szemben, továbbá az állam a politikailag éretlennek tartott társadalom fölé rendelését, valamint megfelelően lojális és hatékony államapparátus létrehozását. Az egész rendszer mögött a hadsereg, a technokrata államigazgatás és a szakértő értelmiség egyfajta szövetsége húzódott. Az etatista államvezetés ugyanakkor lávrozni próbált a különböző társadalmi érdekek között, és igyekezett azok igényeinek legalább egy részét kielégíteni.<sup>359</sup>

A sikeres 1926. évi államcsíny talán legfontosabb közjogi következménye az 1921. évi alkotmánynak a korábban már említett augusztusi novella volt. E novella értelmében az államfő jogot kapott arra, hogy a kormány javaslatára feloszlassa a parlamentet. A Szejm viszont elvesztette az önfelosztás jogát. Az elnök továbbá jogot kapott arra, hogy kiadhassa a törvényerejű rendeleteket. Az elnök speciális költségvetési hatásköröket is kapott. A kormány iránti bizalmatlanságról pedig nem lehetett rögtön azon az ülészen szavazni, amelyen beterjesztették ezt a javaslatot.<sup>360</sup>

Az új rendszer teljes jogi kiépülését az 1935. áprilisában elfogadott új alkotmány jelezte. Az államfői posztot itt már egyértelműen Pilsudski politikai igényeihez próbálták hozzáigazítani, de az akkor már súlyosan beteg tábornagy éppen az alkotmányozás alatt meghalt. Azt lehet mondani tehát, hogy paradox módon mindkét akkori lengyel alkotmánynak az államfői hatalomra vonatkozó rendelkezései Pilsudskira tekintettel készültek: az 1921-es alkotmányban azért lettek olyan gyengék az államfői hatáskörök, hogy ő ne is akarjon elnökké válni, az 1935-ös alkotmányban pedig azért lettek olyan erősek, hogy most már végre az államalapító elfoglalja az őt megillető posztot. Csakhogy közbeszólt a betegség és öregség.

Az új rendszerben eleve megváltozott az államfőválasztás módja. Már nem egyszerűen a törvényhozás két háza választotta meg az államfejt, hanem egy speciális elektori testület, amelyben ott ült a Szejm 50 választottja, a Szenátus 25 delegáltja és 5 virilista. A legérdekesebb mozzanat az volt, hogy az új köztársasági elnökre a régi elnök is tehetett ajánlást. Az

<sup>359</sup> Rothschild, Joseph: *Lengyelország története a két világháború között*. Stúdium Füzetek 1. A JATE Történész Diákkör Kiadványa. Szeged, 1995. 39. o.

<sup>360</sup> Kallas, Marian: i. m. 317–318. o.

államfő helyettese a Szenátus elnöke lett. Sőt, az új alkotmány értelmében az államfő került az összes államhatalmi szerv – azaz nemcsak a kormány, hanem a Szejm és a Szenátus, valamint a fegyveres erők és az ellenőrző hatóságok – fölé. Szintén érdekes, hogy az elnök „az Isten és a történelem” előtt lett felelős. Az elnök hivatali aktusait senki sem jegyezte ellen, ami azt is jelentette, hogy ettől kezdve senki sem viselt értük felelősséget. Az államfő nagyon komoly kinevezési jogokat is kapott, és lehetősége lett feloszlatni a törvényhozást. Az új alaptörvény mintha már készült volna a közeledő háborúra, mert sok olyan rendelkezést tartalmazott, amelyekre az elnök a háború során tudott támaszkodni. Ilyenkor ő döntötte el, hogy ki legyen az utódja, rendkívüli állapotot vezethetett be, és komoly rendeletkiadási jogot is kapott. Ezek a jogosítványok hasznosnak bizonyultak 1939. szeptember 1-je után, amikor Ignacy Mościcki és utódai emigrációban képesek voltak megteremteni a lengyel állami kontinuitás fikcióját.<sup>361</sup>

A kialakult helyzetben az emigrációban lévő lengyel köztársasági elnök, Ignacy Mościcki, aki 1926 óta töltötte be ezt a posztot, végül úgy döntött, hogy beadja a lemondását és az 1935. évi alkotmány értelmében kijelöli saját utódját. A választás először Boleslaw Wieniawę-Długoszowski tábornokra esett, aki korábban nagyon közel állt Piłsudski tábornaghoz. A kinevezési dokumentumát szeptember 17-re antedatálták. A kijelölt karizmatikus tábornok, akinek egyébként is sok ellensége volt a honfitársai között, végül francia nyomásra nem fogadta el az új megbízatást, ezért Mościckinak újból lépnie kellett. Most már biztosra próbált menni és a korábbi Szenátusi elnököt, Maciej Raczkiewiczet nevezte ki utódjának. A nominációs aktust szeptember végén küldték Párizsba, ahol Raczkiewicz tartózkodott. Ezzel sikerült megmenteni a lengyel államhatalom és az azt megtestesítő elnöki tisztség jogfolytonosságát. Az emigrációban kialakulóban lévő közjogi rend alapja ezért az 1935. évi, avagy másként az áprilisi alkotmány lett.<sup>362</sup>

A helyzetben volt azonban némi pikantéria – azok a politikai pártok, amelyek az emigrációban kialakult kormányzat mögött álltak, nem lelkesedtek ezért az alaptörvényért, és inkább az 1921. évi polgári demokratikus

<sup>361</sup> Kallas, Marian: i. m. 324. o.

<sup>362</sup> Kallas, Marian: i. m. 366. o.

alkotmány platformján álltak. Az azonban már majdnem fél évtizede nem volt hatályban. A második paradoxon az volt, hogy bár az 1935. évi alkotmány inkább az erős elnöki hatalom alapján állt, az emigrációban kialakult provizórikus közjogi berendezkedés központi alakja nem a köztársasági elnök, hanem a miniszterelnök volt. Ez szembement azzal a folyamattal, amely a háború alatti csehszlovák emigrációban ment végbe – itt a közjogilag eredetileg gyenge államfő (Edvard Beneš) vált meghatározóvá, és nem a miniszterelnök.

### *Az államfői poszt kérdése az 1949 előtti Magyarországon*

A köztársasági elnöki tisztség megjelenése a magyar közjogban még lassúbb és bonyolultabb volt. 1918 előtt Magyarország monarchia volt, amely élén mindig király állt. A Habsburgok is mint magyar királyok uralkodtak az országban. A Függetlenségi Nyilatkozatot kiadó Kossuth Lajos és követői ugyan 1849 áprilisában kimondták a Habsburgok trónfosztását, de ők sem mondták ki, hogy az ország államformája köztársaság. Kossuth Lajos sem lett köztársasági elnök, hanem a magyar közjogi hagyománynak jobban megfelelő kormányzó. A magyar történelem első köztársasági elnöke emiatt nem ő, hanem gróf Károlyi Mihály volt, aki az első világháborúban elszenvedett vereség és az azt követő polgári demokratikus, „öszirózsás” forradalom következtében került az ország élére. Először miniszterelnök lett, de 1919 elején már a Magyar Népköztársaság köztársasági elnöke volt, mégpedig egészen 1919 márciusáig, amikor a polgári demokratikus rezsime felváltotta a radikális szocialista Magyarországi Tanácsköztársaság. Károlyi hivatalosan ideiglenes köztársasági elnök volt, ami azonban nem veheti el tőle a primátusát. Az utána következő Tanácsköztársaság közjogi rendszerében viszont nem létezett egyszemélyi államfő, ezért a köztársasági elnöki poszt is megszűnt.<sup>363</sup>

<sup>363</sup> Ezen intézmények fejlődéséről lásd *Magyar alkotmánytörténet*. Szerk.: Mezey Barna. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 298–316. o.

A Tanácsköztársaság bukása és az azt megelőző forradalmakra reagáló ellenforradalom után elkezdődött az új hatalmi rendszer kiépítése és megszilárdítása. Ebben a folyamatban a meghatározó szerepet Horthy Miklós ellentengernagy játszotta, aki 1919-ben az előbb Aradon, majd Szegeden szerveződő ellenforradalmi kormány hadügyminisztere volt. Ennél is fontosabb volt azonban az, hogy ő vezette a forradalmak leverésére létrehozott Nemzeti Hadsereget, amely 1919-ben legfőbb karhatalmi erővé nőtte ki magát, természetesen a román királyi hadsereg mellett, amely egészen 1919 novemberéig Budapesten tartózkodott. Horthy Miklós csapatai csak a románok kivonulása után érkeztek Budapestre.<sup>364</sup>

Az új rezsim az 1918. október előtti rendszerrel vállalt jogfolytonosságot és az 1918 novembere és 1919 augusztusa közötti forradalmi időszakot nem tekintette legitimnek. Az államforma kérdésében éles polémia alakult ki a Habsburgok restaurációját követelő legitimisták és a Horthy királlyá választását pártoló szabad királyválasztók között. Arról azonban nem nagyon volt vita, hogy Magyarországnak monarchiának kell maradnia. Végül egyfajta kompromisszum született, amely egyaránt reagált a belpolitikai erőviszonyokra és az antant által meghatározott külpolitikai lehetőségekre. Az ország államformája és elnevezése továbbra is Magyar Királyság maradt, azonban az állam élén nem a király, hanem helyette a kormányzó állt, aki a legitimitását az 1920-ban konszolidációs céllal megválasztott Nemzetgyűléstől nyerte el. A jogállását az 1920. évi I. törvénycikk, valamint az 1920. évi XVII. törvénycikk rendezte. Később még egy sor törvény érintette a kormányzó jogállását. Ilyen volt az 1926. évi XXII. törvénycikk a felsőházzal, az 1920. évi I. törvénycikk 1933. évi módosítása (1933. évi XXIII. törvénycikk), továbbá az 1937. évi XIX. törvénycikk a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és kormányzóválasztásról, valamint az 1942. évi II. törvénycikk a kormányzóhelyettesről. Az 1920-ban született kormányzói megoldást legtöbbször ideiglenesnek tartották, de ezen közjogi provizórium egészen 1944 őszéig maradt fenn.<sup>365</sup> A tendencia pedig a kormányzói poszt

folyamatos erősödése volt – a kormányzása vége felé tehát Horthy jogosítványai már inkább a királyhoz hasonlítottak, mintsem egy gyenge köztársasági elnökhöz. Ez valószínűleg nemcsak az 1918 előtti magyar közjogi hagyományokkal, hanem még inkább az 1930-as évekbeli összeurópai trendekkel függött össze.

A köznemes és református Horthy ugyan nem tudott királlyá válni, de lehetőséget kapott majdnem negyedszázados megszakítás nélküli kormányzásra és részben a sajátos dinasztiaalapítási kísérletre, hiszen a kormányzói poszton István fia követte volna őt, amennyiben fennmaradt volna az egész rendszer és István nem halt volna meg az apja előtt. Horthy továbbá nem tudott nemességet adományozni, de „kárpothásul” vitézeket avathatott. A magyar bíróságok ebben a hosszú időszakban pedig a Szent Korona nevében hozták meg az ítéleteiket.

Ez a helyzet egészen 1946 elejéig állt fenn, amikor az 1946. évi I. törvénycikk kikiáltotta a Magyar Köztársaságot. Ezt a köztársaságot a politikai publicisztikák gyakran „második köztársaságként” is nevezik. Ebben a kontextusban az „első köztársaság” 1918 októberé és 1919 márciusa között állt fenn, ami tartalmilag igaz, hiszen az akkori rezsim erős republikánus töltettel rendelkezett, de terminológiai némi vitatható, mert az akkori hivatalos elnevezés nem a Magyar Köztársaság, hanem a Magyar Népköztársaság volt. Ezen terminológiai bizonytalanság azonban nem igazán lényeges.

Sokkal fontosabb az, hogy 1944 végén és 1945 tavaszán a világháborús vereség következtében és a szörnyű katasztrófák közepette megbukott az addigi magyar államiság. Az országot előbb a náci uralom alól felszabadították a szovjet csapatok, amelyek azonban azon nyomban megszállóként az országban is maradtak. A hivatalosan is vesztesnek számító ország a Szövetséges Ellenőrző Bizottság hatalma alá került. Közben viszont az Ideiglenes Kormány és az Ideiglenes Nemzetgyűlés vezetésével elkezdődött a háború utáni újjáépítés. Ennek negatív oldala a folytatódó szovjet jelenlétben és a kommunista diktatúra felé történő sodródásban nyilvánult meg. Legfőbb pozitívuma pedig a régi bukott rezsim negatív politikai és társadalmi struktúráinak felszámolásában, valamint a gyorsan induló, majd 1948-ban megszakadt általános demokratizálódásban manifestálódott, még akkor is, ha annak komoly korlátjai voltak.

<sup>364</sup> A Horthy Miklós hatalmi felemelkedéséről plasztikus képet nyújt Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011. c. könyve.

<sup>365</sup> Az „alkotmányosság helyreállításának” elnevezett folyamatról hiteles: Gratz Gusztáv: *A forradalmak kora. Magyarország története 1918-1920*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1935. 259–282. o.

Az „ideiglenes” időszakban az országnak nem volt köztársasági elnöke. Ezt a tisztséget a már idézett 1946. évi I. törvénycikk vezette be.<sup>366</sup> Fontos megjegyezni, hogy ezt a jogi normát már a szabadon megválasztott Nemzetgyűlés fogadta el, tehát a legitimitása jóval nagyobb volt, mintha csak az Ideiglenes Nemzetgyűlés fogadta volna el. A köztársasági elnöknek, bár nem lett felruházva komoly jogosítványokkal, mégiscsak fontos szerepe lett, hiszen a törvényhozás által megválasztott egyszemélyi államfő fontos republikánus közjogi szimbólummá vált.<sup>367</sup>

### *A népi demokratikus, illetve az államszocialista korszak államfői posztja a közép-európai országokban (1949–1989)*

A parlamentek jogállásával foglalkozó fejezetben már szó a népi demokratikus, majd szocialista államokra jellemző kollektív államfői intézményről, amely a törvényhozó testület elnökségéből fejlődött ki. Ezen időszak közjogtudománya a szovjet modelltől kiindulva nem igazán kedvelte az egyszemélyi, azaz perszonalizált államfői hatalmat, még szimbolikus hatáskörökkel sem. A hatalommegosztás elvét tagadó és a törvényhozás által megtestesített hatalom egységének elvéből kiinduló szocialista közjogi doktrínának ugyanis sokkal jobban megfelelt a parlamenti legitimitációval rendelkező kollektív államfői szerv. Ilyen volt Lengyelországban a korábban már említett Államtanács, illetve Magyarországon a Népköztársaság Elnöki Tanácsa.

Az egyetlen népi demokratikus, majd szocialista ország, ahol megszákítás nélkül létezett köztársasági elnöki tisztség a háború előtti erős republikánus hagyományokkal rendelkező Csehszlovákia volt, ahol majdnem mind-

egyik kommunista első titkár előbb vagy utóbb köztársasági elnökké is akart válni. Két kivétel létezett ez alól: az 1968-as reformista vezető, Alexander Dubček, aki nagyon rövid ideig volt Csehszlovákia Kommunista Pártjának első titkára, valamint az utolsó főtitkár, Miloš Jakeš, aki 1987 és 1989 között állt az állampárt élén, és tulajdonképpen már nem volt ideje államfővé válni.

Csehszlovákiában azonban komoly dilemmákat okozott a protokoll – nem volt ugyanis világos, hogy egy szocialista országban, ahol a párt vezető szerepét még az alkotmány is kimondja, kit illet meg az első hely – a kommunista párt vezetőjét, vagy a köztársasági elnököt. Ez még akkor is gondot okozott, amikor ugyanaz a személy töltötte be mindkét posztot. Klement Gottwald, mint az első munkáselnök mindig a köztársasági elnöki titulust használta első helyen. Antonín Novotný, a harmadik kommunista államfő azonban első helyen a párt első titkári posztját szokta megemlíteni és csak a második helyen használta a köztársasági elnöki titulust. A kommunista Csehszlovákia legvégén, amikor az államfői és főtitkári poszt külön lett választva (azaz 1987-ben), a protokolleseményeken az első helyen a párt főtitkára állt, és csak azután a köztársasági elnök.<sup>368</sup>

A többi szocialista országban időről időre felbukkant a köztársasági elnöki tisztség, de Romániát leszámítva sehol sem maradt fenn tartósan. A Német Demokratikus Köztársaságban 1949 és 1960 között létezett ez a poszt, de aztán az Államtanács átvette a hatásköreit. A Josip Broz Tito tekintélyére építő Jugoszláviában pedig 1953 és 1980 között lehetett erről a tisztségről beszélni, de Tito halálával újból átvette a helyét a kollektív elnökség. Romániában, amely egészen 1947-ig monarchia volt, 1974-ben hozták létre az egyszemélyi elnöki tisztséget, de a klasszikus államfői hatáskörök továbbra is megosztottak maradtak az államfő és az Államtanács között. Az utóbbi elnöke ugyanakkor a köztársasági elnök volt. Érdekes, hogy első és egyben utolsó egyszemélyi szovjet államfő Mihail Szergejevics Gorbacsov volt, aki 1990-től kezdve 1991-ig töltötte be ezt a posztot. A létrehozására egyébként azért került sor, mert a vezetésben sokan ettől remélték a dezintegrációs törekvések lelassulását. A Lengyel Népköztársaságban pedig csak 1989-ben állították vissza az egyszemélyi elnöki tisztséget, de az már a rendszerváltás következménye volt.

<sup>366</sup> Erről a jogszabályról és a jelentőségéről lásd Ruzsoly, József: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya.” Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Red. Feitl, István. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. 324–342. o.

<sup>367</sup> Ebben az időben Tildy Zoltán töltötte be ezt a pozíciót. Utódja pedig Szakasits Árpád volt.

<sup>368</sup> Koudelka, Zdeněk: i. m. 16. o.



*A köztársasági elnöki pozíció a demokratikus átmenet idején.  
Az államfő megválasztása és a jogállása körüli dilemmák*

A köztársasági elnöki tisztség, különösen az államfő megválasztásának módja a békés átmenet egyik sokat vitatott kulcskérdésévé vált. Ez azonban nemcsak magyar sajátosság volt, hanem hasonló volt a helyzet az átalakuló Lengyelországban, majd valamivel később Csehszlovákiában is. Az első kerekasztal-tárgyalásokra a gyengülő kommunista hatalom és az erősödő ellenzék között Varsóban került sor, 1989 februárjában és márciusában. A tárgyalásokon napirendre került az egyszemélyi államfő visszaállításának a kérdése is. A Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) azt akarta elérni, hogy a megerősített hatáskörű államfőt a törvényhozás válassza meg. Ez ugyanis előrevetítette azt, hogy az első köztársasági elnök ilyen feltételek mellett a távozó kommunisták embere lesz, hiszen az első választásoknak a megállapodásoknak megfelelően még nem kellett volna teljesen szabadnak lenni. 1989-ben a két fél a 65–35%-os kulcsban állapodott meg (az állampárt javára) a parlamenti helyek elosztása tekintetében.<sup>369</sup> Ez elvben lehetővé tette a LEMP-nek megfelelő államfő megválasztását.

A lengyel kommunisták azért ragaszkodtak az államfői pozíció megtartásához, mert az elnökben garanciát látták arra nézve, hogy nem fog elindulni a kommunistaüldözés.<sup>370</sup> Az ellenzék elfogadta ezt az igényt, és az első átmeneti lengyel elnök Wojciech Jaruzelski tábornok lett, az 1981. decemberi rendkívüli állapot bevezetője. 1989-ben egyébként nagyon érdekesen alakult Jaruzelski tábornok államfővé választásának ügye. Az tehát, hogy ő lesz az államfő, a kerekasztal-tárgyalásokon elért kompromisszum egyik része volt. A nemzetgyűlési megválasztását az tette lehetővé, hogy a Szolidaritás színeiben megválasztott képviselők és szenátorok egy része inkább nem jelent meg szavazáskor, mert ezzel is csökkenteni akarták a jelen lévő szavazók számát, azaz a választás érvényességéhez szükséges kvórumot. Ez mindenképpen növelte Jaruzelski esélyeit, mert néhány kommunista képviselő nem volt hajlandó szavazni rá. Így tehát tulajdon-

képpen az ellenzék kisegítette a LEMP azon részét, amely tovább akart menni a változások útján.<sup>371</sup>

Azonban az 1989-es szerződéses választások eredményei meglehetősen ingatagá tették a kerekasztal-tárgyalásokon elért eredményeket – az állampárt ugyanis nagy vereséget szenvedett, különösen a teljesen szabad szenátusi választásokon. Ez felgyorsította a valódi demokratikus transzformációt. Jaruzelski 1990-ben lemondott, és még abban az évben sor került az első igazán szabad és egyben közvetlen elnökválasztásra, amelyet a lengyel ellenzék legendás vezetője, Lech Wałęsa nyert meg.

Csehszlovákiában, ahol a változásokat 1989 novemberében végül az utca nyomása kényszerítette ki, némileg másként alakult a helyzet. Végül itt is sor került a kétoldalú tárgyalásokra az állampárt és az ellenzék között. Ezeket hatalommegosztásról állapodtak meg az első szabad parlamenti választások előtti időszakban (a választásokra 1990 júniusában került sor). A köztársasági elnöki poszt itt ugyanakkor érdekes módon nem az állampárt számára számított garanciának, hanem a hatalomba menetelő demokratikus ellenzék számára. Az államfő ugyanis nemcsak az ország legfőbb közjogi méltósága, hanem egyben a fegyveres erők főparancsnoka is. Ezért a kétoldalú megállapodásoknak megfelelően 1989 decemberében a kommunista többségű régi Szövetségi Gyűlés az ellenzék emblematisztikus vezetőjét, Václav Havel drámaíróvá választotta meg államfőnek a lemondott utolsó kommunista elnök, Gustáv Husák helyett. Havel aztán a csehszlovák föderáció végéig államfő maradt. Majd pedig, egy kis megszakítás után, 1993-tól kezdve, mint az önálló Cseh Köztársaság elnöke folytatta tovább a politikusi pályafutását. Azzal viszont, hogy a régi kommunista parlament választotta meg az új demokratikus elnököt, a felek kifejezésre juttatták a kommunista és a demokratikus Csehszlovákia közötti jogfolytonosságot, és formálisan is megpecsételték a két fél közötti közjogi alkut.

Az akkori államfőválasztás nagyon érdekes volt, mégpedig több szempontból is. Egyrészt a bevezető fejezetben már tárgyalt jogfolytonosság szempontjából. A kérdés az, hogy ez a „jogfolytonossági” probléma mennyire tudatosult az akkori elitek fejében, esetleg mit gondolt erről a la-

<sup>369</sup> Erről a kérdéstről részletesebben lásd a törvényhozásról szóló fejezetet. Egyébként magyarul lásd Tóth Károly: i. m. 35–36. o.

<sup>370</sup> Garlicki, Leszek: i. m. 257. o.

<sup>371</sup> Erről lásd Wyrzykowski, Mirosław: *Konstytucja negocjacji i kompromisu*. In: *Konstytucja – wybory – parlament*. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszewi. LIBER, Warszawa, 2000. 225. o.

kosság. A csehszlovák eset mintha arról tanúskodna, hogy a kontinuitás problémakör kezelése nem volt az elejétől a végig egyértelmű, és fontossága sem volt teljesen evidens az elitek számára, akár a „régiekről,” akár az „újjakról” volt szó.

Az előbb már említett utolsó kommunista elnök, Gustáv Husák 1989. december 10-én hivatalosan egészségügyi okokra hivatkozva, a valóságban a rendszer bukása miatt lemondott a tisztségéről. Erre reagálva a Szövetségi Gyűlés kommunista képviselőinek egy csoportja hivatalosan azt követelte, hogy az új csehszlovák államfőt a nép közvetlenül válassza meg. Ezzel érdekes helyzet alakult ki, mert tulajdonképpen a bukott diktatúra képviselői követelték a helyzet demokratikus megoldását, a rendszerváltó ellenzéki erőkkel szemben, amelyek ahhoz ragaszkodtak, hogy az átmeneti hatalommegosztásra vonatkozó megállapodásokhoz híven a kommunista többségű Szövetségi Gyűlés válassza meg államfőnek az ellenzék legemblematisabb vezetőjét, a szintén már említett Václav Havel drámaíróit. Természetesen nem egyszerűen arról volt szó, hogy a diktatúra híveit ennyire megszállta volna a demokratizmus jó szelleme, vagy az ellenzék cinikus lett volna, hanem arról, hogy a kommunista képviselők időt akartak nyerni. Az államfőválasztás elhalasztásával és a közvetlen választás azonnali bevezetésével ugyanis megnövekedett volna a mozgásterük. Havelt akkor még nem mindenki ismerte, Szlovákiában Alexander Dubček talán még népszerűbb is volt nála, illetve nem lehetett kizárni azt sem, hogy a közvélemény jelentős része szimpatizálni fog az utolsó kommunista miniszterelnökkel, a reformer hírében álló Ladislav Adameccel. A demokratikus ellenzék ezért joggal úgy érezte, hogy a közvetlen elnökválasztás bevezetése bonyolítani fogja a helyzetet és a békés demokratikus átmenet zökkenőmentességét. Emiatt 1989. december 11-e és 17-e között feszült tárgyalások folytak a két fél között.<sup>372</sup>

Fő közvetítőnek Marián Čalfa, az új szövetségi miniszterelnök bizonnyult. Hivatalosan ő volt az átmeneti „nemzeti megértés kormányának” feje, aki a távozó kommunista hatalom jelöltjeként meggyőzte a kommunista honatyákat, hogy ne fogadjanak el a közvetlen elnökválasztásról szóló

ló jogi döntést, és törődjenek bele Havel általuk történő megválasztásába. Ezzel létrejött a csehszlovák rendszerváltás leglátványosabb „jogfolytonossági” gesztusa.<sup>373</sup>

Ebben a történetben az a furcsa, hogy az átmenet hektikus napjaiban mintha mindkét fél figyelmen kívül hagyta volna a dolog szimbolikus oldalát, tartalmát. Egyik érdekelt sem törődött azzal, hogy ezzel a gesztussal esetleg megeremtődik-e a két rendszer közti jogi folytonosság látszata, ami a kommunisták érdeke lett volna, vagy éppenséggel megszakad az, ami inkább az ellenzéknek kedvezett volna. Egyik fél sem cselekedett úgy, ahogyan ebből a szempontból logikusnak tűnt. Ez magyarázható azzal is, hogy a jogfolytonosság kérdését mindkét fél evidensnek érezte. Egyáltalán nem tartották szükségesnek, hogy újabb közjogi gesztussal pecsételjék meg. Vagy csak arról lehetett szó, hogy egyszerűen nem volt idejük erre a finom aspektusra figyelni? Ezekre a kérdésekre nem adható egyértelmű válasz. Mindegyik felvetés tartalmaz néhány igazságmagot.

Havel elnökké választásának (pontosabban a választási eljárásnak) azonban volt még egy nagyon pikáns mozzanata. A két világháború közötti csehszlovák köztársasági elnököket mindig titkos választással választotta meg a prágai Nemzetgyűlés két kamarája. A kivételt csupán az 1918-as esztendő jelentette, amikor ideiglenes jelleggel választottak elnököt. Még Emil Hácha utolsó (csonka-)csehszlovák, illetve későbbi protektorátusi elnököt is titkos szavazással választották meg, ugyanúgy, mint a második világháború alatti náci kollaboráns Szlovák Köztársaság elnökét, Jozef Tisót is. Az államfő nyílt választása csak 1948-ban került bevezetésre, és aztán egészen 1968-ig a csehszlovák kommunista és társutas honatyák mindig egy jelöltből választottak maguknak nyilvánosan államfőt – rendszerint a kommunista párt első emberét.<sup>374</sup>

Az 1968-as prágai tavasz idején, az általános demokratizálódási hangulatban a csehszlovák parlament azonban újból visszatért a képviselők nagyobb mozgásterét garantáló titkos szavazáshoz. Ezt a módosítást a később

<sup>373</sup> Ezekről az eseményekről, politikai intrikákról lásd *1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty.* (1985-1990) Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.

<sup>374</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 36–37. o.

bi reformellenes (azaz normalizációs)<sup>375</sup> rezsim sem vonta már vissza, és a honanyak illetve honatyák fegyelmét más – nem közjogi – intézkedésekkel próbálta bebiztosítani. Az egyetlen kivételt éppen az 1989-es szavazás képviselte. A rendszerváltó Polgári Fórum és szlovákiai társszervezete, a Nyilvánosság az Erőszak Ellen nevű mozgalom ugyanis nem lehettek biztosak abban, hogy a változásoktól rettegő kommunista képviselők hajlandóak lesznek eleget tenni az állampárt és az ellenzék közti megállapodásnak, és elnöknek megválasztani az általuk meglehetősen gyűlölt és lenézett ellenzéki drámaíró. Ezért a tárgyalásokon elérték azt, hogy a Szövetségi Gyűlés nyíltan szavazott Václav Havelről, mert az ellenzék csak így tudott kellő társadalmi nyomást kifejteni az esetleg még hezitáló gerincesebb kommunista képviselőkre. Ezután viszont már megint visszatértek a titkos szavazás intézményéhez.<sup>376</sup>

A magyar köztársasági elnöki poszt újjászületése közismerten a Magyar Köztársaság újjászületéséhez kötődik. Ebből a szempontból meghatározó dátum 1989. október 23-a. Az 1956-os népfelkelés kitörésének évfordulóján lépett ugyanis hatályba az 1949. évi XX. törvényt gyökeresen átalakító 1989. évi XXXI. törvény, amely formailag ugyan csupán a hatályos népi demokratikus alkotmány novelláját jelentette, de gyakorlatilag és tartalmilag a kelet-közép-európai demokratikus átmenet első új alaptörvényéről volt szó.<sup>377</sup>

Magyarországon még az előző két említett államnál is mozgalmasabb volt a fejlődés, legalábbis az államfő közjogi jogállása tekintetében. Az MSZMP a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon, belement a Népköztársaság Elnöki Tanácsának megszüntetésébe, de ehelyett mielőbbi (azaz még a parlamenti választások előtti) közvetlen elnökválasztás kiírását követelte. Arra számított ugyanis, hogy az első szabadon választott államfő népszerű reformkommunista politikus, Pozsgay Imre államminiszter lesz, aki aztán majd garantálja a békés átmenetet és a kialakított politikai kompromisszum végrehajtását.

<sup>375</sup> A cseh és szlovák szakirodalom ezzel a jelzővel illeti az 1968 és 1989 közötti cseh-szlovák kommunista vezetést, amely a saját legitimitását a hatvannyolcas reformok bírálatára és a szovjet tankok támogatására alapozta.

<sup>376</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 37. o.

<sup>377</sup> Az 1989-es szöveg új alkotmányos mivolta mellett meggyőzően érvel például Sólyom László: *A jogállami forradalomtól az uniós tagságig*. In: És mi lesz az alkotmánnyal? Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 12–16. o.

Addig is az Országgyűlés elnökének kellett volna ellátni az államfői teendőket – az pedig az MSZMP egyik fontos külügyese, Szűrös Máttyás volt.

Azonban az ellenzék radikálisabb része ezt meg akarta akadályozni. Az Ellenzéki Kerekasztal pártjai, amelyek tisztában voltak az MSZMP taktikájával, már eleve óvatosak voltak az államfői jogosítványok vonatkozásában. Ők inkább gyenge hatáskörű államfőben voltak érdekelve, legalábbis az átmenet idején.<sup>378</sup> Részben emiatt ezek az erők nem írták alá a kerekasztal-megállapodást, igaz, nem is vétózták meg azt. Ehelyett a liberális szabad és fiatal demokraták, együtt a történelmi szociáldemokratákkal és független kisgazdákkal aláírásgyűjtésbe kezdtek, amely célja (egyebek mellett) egy olyan népszavazás kiírása volt, amely megakadályozta volna a parlamenti választások előtti közvetlen elnökválasztást. Az utolsó állampárti parlament ugyanis még 1989 őszén úgy döntött, hogy a társadalmi-politikai stabilitás érdekében az első államfőt 1990 elején kell megválasztani.<sup>379</sup> Ezt az ellenzéknek nagyon kis szavazattöbbséggel sikerült megakadályozni az 1989. november 26-i népszavazáson. Ezen ugyanis a szavazók úgy döntöttek, hogy a köztársasági elnököt az első szabad parlamenti választások után kell megválasztani.

Ezzel azonban még nem zárult le a történet. Két dél-magyarországi reformérmézmű képviselő kezdeményezésére<sup>380</sup> a még mindig régi kommunista Országgyűlés 1990. március 1-jén módosította az Alkotmányt, és bevezette a közvetlen elnökválasztást. Az előterjesztők arra hivatkoztak, hogy az előző évi népszavazás csak az időzítés kérdésére vonatkozott, és nem a megválasztás módjára. Ebben az Alkotmánybíróság is igazat adott a kezdeményezőknek. Újabb fordulat az 1990. évi áprilisi parlamenti vá-

<sup>378</sup> Szalai András: *Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő, mint a parlamentáris kormány egyensúlya*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám. 49. o.

<sup>379</sup> Az államfő közvetlen megválasztásának a módjáról az 1989. évi XXXV. törvény rendelkezett. Az akkori kompromisszumos megállapodás úgy szólt, hogy fő szabályként a köztársasági elnököt parlament által kell megválasztani. „A különleges, átmeneti helyzetre való tekintettel ugyanakkor kimondta, ha az államfői tisztség betöltésére az új országgyűlés megválasztása előtt kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazáson négy évre választják meg.” Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona, Budapest, 1995. 21. o.

<sup>380</sup> Király Zoltán és Raffay Ernő képviselőkről volt szó.

lasztások után következett be. A két legerősebb párt – a győztes Magyar Demokrata Fórum (MDF) és az ellenzéki Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) – megállapodott abban, hogy az Országgyűlésnek kell megválasztania az államfőt, mégpedig 5 évre. A novella meg is született, és a parlament 1990. augusztus 3-án Göncz Árpádot, az addigi SZDSZ-es házelnököt megválasztotta államfőnek. Göncz aztán 2000-ig, azaz két cikluson át töltötte be ezt a tisztséget.

A közvetlen elnökválasztás hívei azonban mégsem hagyták ennyiben a dolgot, és sikerült egy népszavazást kezdeményezniük a közvetlen elnökválasztás bevezetéséről. Miután azonban a referendumra nyár közepén került sor, a választópolgárok csupán 14%-a járult az urnákhoz, pedig a szavazás érvényességéhez akkor még legalább 50%-os részvétel kellett. Tehát a helyzet maradt a régiben. 1990 után ugyan még néhányszor sor került hasonló népszavazás kezdeményezésére, de az Alkotmánybíróság egyik 1993. évi határozatában kimondta, hogy az alkotmánymódosításra csupán az Országgyűlés jogosult. Ez nem zárja ki a népszavazás lehetőségét, de az ilyenkor csupán szignifikációs jelentőségű lehet, vagy az utólagos ratifikációs célokat szolgálhatja.

Ettől függetlenül a közvetlen elnökválasztás kérdése nem tűnt el teljesen a magyar politikai életből. Újból előkerült az 1994 és 1998 közötti alkotmányozás során, amikor nemcsak az ellenzéki kiszáradt, hanem a kormányzó szocialisták egy része is el tudta volna képzelni ezt a megoldást. A most hatályos Alaptörvény előkészítése során is felmerült a közvetlen elnökválasztás lehetősége, de a legerősebb parlamenti párt – a Fidesz – nem igazán pártolta ezt a megoldást, ami meg is pecsételte a kezdeményezés sorsát.<sup>381</sup>

Pedig egy fontos szempontból megfontolandó lett volna a közvetlen elnökválasztás bevezetése. Az 1989-ben született magyar közjogi rendszerben a domináns szerepet egyértelműen az Országgyűlés játssza, ami egy parlamentáris köztársaságban érthető is, valamint mindez megfelel a magyar közjogi hagyományoknak is.<sup>382</sup> A szakirodalom véleménye szerint az 1989-ben és 1990-ben született magyar közjogi rendszerben a parlament

egyetlen igazán komoly ellensúlyát a szerteágazó hatáskörökkel rendelkező Alkotmánybíróság játszotta.<sup>383</sup> Miután azonban 2010-ben elkezdődött e testület egyes hatásköreinek megnyirbálása, amely aztán 2011-ben is folytatódott, nem nagyon maradt más ellensúly az egyértelműen domináns parlament hatalmával szemben, amelyet még tovább erősít a kancellári rendszer.

Egy közvetlenül választott, azaz önálló legitimitású államfő akár változatlanul hagyott gyenge hatáskörökkel, akár óvatosan megerősített jogállásával pedig valószínűleg idővel válhatna ilyen egyensúlyozó vagy akár ellensúlyozó tényezővé.<sup>384</sup>

### *A magyar köztársasági elnök jogállása a 2011-ben elfogadott Alaptörvényben*

köztársasági elnökkel az Alaptörvénynek az Állam című nagyfejezete foglalkozik részletesen – pontosan annak 9. cikkétől egészen 14. cikkig terjedő része. Magyarországon korábban sem létezett és most sem létezik olyan külön törvény, amely az államfőválasztást szabályozná. Ebben a tekintetben tehát csak és kizárólag az Alaptörvény az irányadó. Eszerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés 5 évre választja. Köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a 35. életévét betöltötte. Ugyanazt a személyt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraszavazni.

A köztársasági elnököt a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártát megelőzően legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal, ha pedig a megbízatás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül

<sup>383</sup> Közvetve erre utal például Halmai Gábor: *Régi kérdések – új válaszok?* In: És mi lesz az alkotmánnyal? Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 60. o.

<sup>384</sup> Egyébként a posztoszocialista Kelet- és Közép-Európában jelenleg egyértelmű a trend – az egyes országok egymás után vezetnek be a közvetlen államfőválasztást. De erről a bevezető fejezetben már volt szó. Ami a magyar fejlődést illeti, érdekes és elgondolkodtató eszmefuttatást közölt ebben a témában Szalai András folytatásos tanulmánya. Lásd Szalai András: *Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő, mint a parlamentáris kormány egyensúlya*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám és 2. szám.

<sup>381</sup> Ablonczy, Bálint: i. m. 125. o.

<sup>382</sup> Uo. 125. o.

kell megválasztani. A köztársasági elnök választását az Országgyűlés elnöke tűzi ki. Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. Az államfőválasztást értelemszerűen a jelölési folyamat előzi meg. A jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökéhez a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Minden országgyűlési képviselő egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.

Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta. Ha az első szavazás eredménytelen volt, második szavazást kell tartani. A második szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni. Ha az első szavazáskor az első helyen szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták. Ha az első szavazáskor csak a második helyen áll elő szavazategyenlőség, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani. Fontos garanciális szabály, hogy a szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell fejezni. A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártakor, a megbízatás idő előtti megszűnése esetén a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba, hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A köztársasági elnök feladat- és hatásköreivel a 9. cikk foglalkozik. Ennek értelmében a köztársasági elnök Magyarország államfője. Ebben a minőségben kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnök továbbá a Magyar Honvédség főparancsnoka. Azzal, hogy ez pontosan mit is jelent, az Alkotmánybíróság is foglalkozott egyik korábbi döntésében.<sup>385</sup> Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság levezette, hogy a hagyományos hadúri jogok közül a köztársasági elnök, mint főparancsnok a béke idején az Al-

kotmánnyal összhangban legfeljebb a személyügyi és reprezentatív hatásköröket gyakorolja. Az államfőnek igazából nincs parancsadási kompetenciája. A főparancsnoki funkció ugyanis kizárólag úgy fogható fel, mint az alkotmányjogi jogállás része, és nem értelmezhető úgy, mint a Magyar Honvédségen belül viselt rang vagy beosztás.<sup>386</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „*A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője.*”<sup>387</sup> Végül is „... *nem a köztársasági elnök – s nem az Országgyűlés – az az intézmény, amelynek hatásköreit az Alkotmány nem szabályozza kimerítően, hanem a Kormány, s ily módon minden olyan hatáskör a Kormányt illeti, amelyet az Alkotmány vagy törvény nem utalt más szerv hatáskörébe.*”<sup>388</sup>

A köztársasági elnök képviseli Magyarországot, részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein, önállóan törvényt vagy országos népszavazást kezdeményezhet. Az elnök továbbá kitüzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontját, a különleges jogrendet érintő döntéseket hoz, összehívja az Országgyűlés alakuló ülését, bizonyos pontosan meghatározott esetekben feloszlathatja az Országgyűlést, és az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az államfő ezen lehetőségeiről viszont már volt szó a parlament jogállásával foglalkozó nagy fejezetben.

A kinevezési és jelölési kompetenciái keretében az államfő javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére, amiben formálisan nem kötik a parlamenti erőviszonyok. Reálisan természetesen azokat figyelembe kell venni. A 2005 előtti magyar államfők ezért a jelölés előtt általában konzultálni szoktak a pártokkal. Ezt a gyakorlatot viszont nem folytatta Sólyom László, aki 2005 és 2010 között abból indult ki, hogy az Alkotmány nem tesz kötelezővé számára ilyen előzetes konzultációt. A javaslataival pedig legtöbbször a pártoktól független tekintélyes jelölteket próbált helyzetbe hozni.

<sup>386</sup> Kovács Virág: 29. §. *A köztársasági elnök általános funkciója.* In: Az Alkotmány kommentárja. Szerk.: Jakab András. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 967–969. o.

<sup>387</sup> ABH 1991., 217. o.

<sup>388</sup> Kovács Virág: i.m. 969. o.

<sup>385</sup> 48/1991. (XI.26.) AB határozat. Lásd ABH 1991.

A köztársasági elnök továbbá kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét, megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét és kialakítja saját hivatala szervezetét. Ezek közül talán a legerősebb kinevezési jogkör a Költségvetési Tanács elnökére vonatkozik, azt ugyanis az államfő a többi közhatalmi szerv közreműködése nélkül nevezi ki hat évre.

A köztársasági elnök az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát, megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket, kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat, megbízza az egyetemek rektorait, kinevezi és előlépteti a tábornokokat, törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését, gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát, dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben, dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben, és végül dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az előző bekezdésben felsorolt hatáskörök gyakorlása során a köztársasági elnöknek minden intézkedéséhez és döntéséhez a kormány valamely tagjának ellenjegyzése szükséges. Törvény viszont rendelkezhet úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges. Az ott felsorolt kinevezési kompetenciák tekintetében a köztársasági elnök megtagadhatja az elé terjesztett kinevezési javaslatok teljesítését, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy az elnök alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.

Hasonló a helyzet a kitüntetésekkel és díjakkal. Itt is az államfő az elé terjesztett javaslatok teljesítését megtagadhatja, ha úgy gondolja, hogy az az Alaptörvény értékrendjét sértené. Ezen rendelkezés tulajdonképpen reakció azokra a vitákra, amelyek a magas rangú állami kitüntetések adományozása körül Sólyom László volt köztársasági elnök és az akkori szocialista-liberális kormány között bontakoztak ki. Ezzel az üggyel az Alkotmánybíróság is kénytelen volt foglalkozni.<sup>389</sup>

<sup>389</sup> Lásd a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatot. Az AB akkor kimondta, hogy a köztársasági elnök kitüntetésadományozási hatásköre „valódi, tartalmi, érdemi” hatáskör. Ez

Hogyan viszonyul a köztársasági elnök a többi hatalmi ághoz és közhatalmi szervhez? A jogállásáról sokat elárul a szerkezeti elhelyezése az Alaptörvényben – a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések az Országgyűlésre (valamint az országos népszavazásra) és a kormányra vonatkozó cikkek között helyezkednek el. Ahogyan már szó volt róla, az államfő legitimitását a törvényhozástól nyeri el, ugyanakkor bizonyos esetekben az ő döntése is kihatással lehet a parlament sorsára. Ez akkor következik be, amikor az elnök gyakorolja a házfelosztási jogát. Az Alaptörvény szerint ugyanis a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszthatja az Országgyűlést, ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

Az Országgyűlés feloszlatása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét. De ezen vélemény nem köti őt a döntése meghozatalában. Fontos garanciális szabály, hogy az Országgyűlés feloszlásától vagy feloszlatásától számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

A kormány irányában viszonylag szűk a köztársasági elnök mozgásteret. Tény, hogy a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Itt az Alaptörvény nem konkretizálja, hogy az államfő kit köteles felkérni a kormányalakításra, de ilyenkor logikus, ha azt a személyt kéri fel, aki élvezzi az országgyűlési képviselők többségének a bizalmát. A miniszterelnök megválasztásához ugyanis az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. Ha az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül teszi meg.

A miniszterek kinevezésében már sokkal kisebb az államfő mozgásteret, az Alaptörvény ugyanis úgy fogalmaz, hogy a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az államfő ugyanakkor két esetben megtagadhatja a miniszterelnök javasolta személy kinevezését,

azt jelenti, hogy a javaslattevő kormány javaslatára átadhatja, de meg is tagadhatja a kitüntetés adományozását.

mégpedig akkor, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Ez a lehetőség azonban nemcsak a miniszterjelöltekre vonatkozik, hanem a jegybanki elnökre, alelnökökre, az önálló szabályozó szervek vezetőire, a nagykövetekre, a tábornokokra, az egyetemi tanárookra és a rektorokra is.<sup>390</sup> A miniszter egyébként a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. A kormány egyébként a miniszterek kinevezésével alakul meg. A kormánytagok az Országgyűlés előtt tesznek az esküt.

Érdekes, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozásában az államfőnek nincs semmilyen hatásköre – tehát nem ő teszi meg a javaslatot, és nem is ő nevezi ki az alkotmánybírákat. Ez nem teljesen megszokott megoldás, mert sok külföldi államban a köztársasági elnök is valamilyen formában részt vesz a testület összetételének meghatározásában. Romániában például az elnök nevezi ki a testület tagjainak egyharmadát, a Cseh Köztársaságban pedig az államfő jelöli ki és aztán kinevezi az alkotmánybírókat, igaz, mindig a Szenátus jóváhagyásával.

Az Alaptörvény 12. cikke szerint a köztársasági elnök személye sérthetetlen. A tisztsége pedig összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el. A köztársasági elnök megbízatása megszűnik a megbízási idejének lejártával; halálával; ha kilencven napot meghaladó időn át képtelen feladatköreinek ellátására; ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;<sup>391</sup> összeférhetlenség kimondásával; lemondásával és végül a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztással. A köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, valamint az összeférhetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

<sup>390</sup> Erről rendelkezik az Alaptörvény Állam című része 9. cikkének 6. bekezdése.

<sup>391</sup> Ilyen feltétel például a magyar állampolgárság megléte. Ha tehát az államfő lemond magyar állampolgárságáról, többé nem lehet köztársasági elnök.

A köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani. Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás ilyenkor titkos. Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit. A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

Az Alaptörvény rendelkezik az államfő helyettesítéséről is. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg. Az államfő helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.

Bár a 2011. évi Alaptörvény a megalkotói szerint eredetileg gránitszilárdságú dokumentumnak készült, a 2011 és 2013 közötti időszakban az alkotmányozó Országgyűlés összesen öt alkalommal hozzányúlt az általa nemrég elfogadott szöveghez. Az ily módon született öt alaptörvény-módosítás többsége egyértelműen a hatalmon lévő pártok aktuális hatalmi és ideológiai érdekeit szolgálta, illetve reagált arra a képletes teniszmeccsre, amely a 2011 utáni alkotmányozás és jogalkotás során kialakult az Országgyűlés és Alkotmánybíróság, illetve Magyarország és a páneurópai intézmények között.

A módosítások közül legjelentősebb a negyedik, amely részben arra való reakcióként született, hogy az Alkotmánybíróság 45/2012. évi (XII. 29) AB határozata megsemmisítette az Országgyűlés által az Alaptörvényhez kapcsolódóan még 2011 végén elfogadott Átmeneti rendelkezések egy

részét. Az utóbbiakról az alkotmányozó már 2011 áprilisában megemlékezett az Alaptörvény záró rendelkezései között, de csak néhány hónapos késéssel fogadta el azokat. Az Alkotmánybíróság a határozatában a közjogi érvénytelenségre hivatkozott, és ezen a címen az Átmeneti rendelkezések több rendelkezését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, így valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon be kell épülnie az Alaptörvénybe. Továbbá azt is kimondta, hogy az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó nem átmeneti rendelkezések nem jelenhetnek meg az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő önálló jogszabályban és annak módosításaiban. Ugyanakkor a testület nem semmisítette meg az Átmeneti rendelkezéseknek az Alaptörvényhez kapcsolódó, ténylegesen átmenetinek minősített szabályait, amelyek megfeleltek az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásnak.

A meglehetősen problematikus tartalmú és irányultságú negyedik módosítás<sup>392</sup> nagyon sok dologra tért ki, amelyek ismertetésére itt nincs lehetőség, illetve szükség sem. A jelen fejezetben tárgyalt szűken vett téma szempontjából igazából egy ponton volt érdekes a módosítás, nevezetesen az államfői jogkörök tekintetében. A módosítás módosította, illetve pontosította az Alaptörvény Alapvetés című részének S) cikkének 3. bekezdését, amely korábban következőképpen hangzott: „(3) *Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy Alaptörvény módosítását a kézhezvételtől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetést.*”

Az új, módosított szöveg viszont a következő: „(3) *Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási*

<sup>392</sup> A problematikuságot jelezték azok a nemzetközi, európai és magyar szakmai bírálók, amelyeket ez a módosítás kapott. Ezek közül talán legjelentősebb a Velencei Bizottság 2013. évi véleménye.

*követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.*”

A magyar államfő ezzel a szövegbővítéssel egy újabb jogosultsággal és egyben kötelességgel gyarapodott, mégpedig az alkotmányozás területén. Eddig itt nem nagyon volt mozgástere. Az új rendszerben az eljárási követelményeknek az Országgyűlés általi megsértése esetében az Alkotmánybírósághoz fordulhat, és az Alaptörvényt, illetve annak módosítását csak azután írhatja alá és elrendelheti a kihirdetését, ha az nem állapítja meg ezen követelmények megsértését.

Mindez viszont nem vonatkozik a tartalom vizsgálatára, tehát ezt a jogosultságot nem lehet összehasonlítani az Alaptörvény Állam című részében szereplő 6. cikk 4. bekezdésével, amely értelmében, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesen tartja és maga az Országgyűlés nem kérte az alkotmányossági vizsgálatot, akkor ő maga is saját hatáskörben megküldheti a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak.

### *A cseh köztársasági elnök jogállásának fejlődése az állami önállóság megszerzése után*

Az 1993. január 1-jén megalakult Cseh Köztársaság sok tekintetben építkezik azokra a pozitív hagyományokra, amelyeket a két világháború közötti polgári demokratikus Csehszlovákia hagyott rá. Különösen a köztársasági elnök jogállásának tekintetében nem szabad azonban teljesen megfelelni a második világháború utáni csehszlovák közjogi hagyatékról sem, különösen pedig nem az 1989 novemberre és 1992 decembere közötti időszakról. A csehszlovák föderáció utolsó két évében ugyanis lehetőség nyílt arra, hogy a klasszikus alkotmányjog néhány fontos intézménye megint demokratikus közegben fejtsse ki hatását.



Az 1992. december 16-án elfogadott és most is hatályos cseh alkotmány bevezette az államfőnek a kétkamarás parlament általi megválasztását. Ez összhangban volt a második világháború előtti hagyományokkal, és megfelelt az állampárti diktatúra időszakában kialakult gyakorlatnak is. Nagyon sok alkotmányozó képviselő egyébként eleve úgy gondolta, hogy az államfőválasztás ezen módja jobban megfelel a gyenge köztársasági elnökkel rendelkező parlamentáris kormányformának. A közvetlen elnökválasztás kérdése tehát nem okozott túl sok dilemmát az akkori cseh honatyáknak és honanyáknak és egyáltalán nem tartozott az alkotmányozás „forró” témái közé.<sup>393</sup>

Tulajdonképpen a köztársasági elnök jogállásáról sem zajlott le intenzívebb vita. A korábban (azaz az 1990 és 1992 között) vitatott népszavazási jogosítványait<sup>394</sup> ugyanis eleve eldöntötte az, hogy a cseh alkotmányozó hatalom 1992-ben nem szabályozta az országos népszavazás kérdését. A többi kompetencia megvitatása során is inkább visszafogott módon viselkedett a politikusok zöme. Lehet, hogy ebben komoly szerepet játszott Václav Havel nagy tekintélye és elfogadottsága.

<sup>393</sup> Erről lásd: ismertetés Zdeněk Koudelka cseh-morva alkotmányjogász budapesti előadásáról. Halász Iván: *Alkotmányozás a szomszédoknál*. Pro Publico Bono, 2011. évi 1. sz. 133–134. o.

<sup>394</sup> Václav Havel mint csehszlovák köztársasági elnök ugyanis már 1991-ben igyekezett kezdeményezni olyan alkotmányos intézmények mielőbbi létrehozását, amelyek arra lettek volna hivatottak, hogy kezeljék és tompítsák a cseh és a szlovák politikai reprezentáció közötti államjogi vitákat. Ezáltal azt akarta elérni, hogy az államjogi viták ne kerüljenek ki az alkotmányos keretből, illetve azt is, hogy ha valaha döntés fog születni a közös állam jövőjéről, akkor a csehszlovák lakosság megfelelő jogot szerezzen a beleszólásra. Havel ezért még 1990 végén két szövetségi alkotmányerejű törvényt elfogadását javasolta a Szövetségi Gyűlésnek – a csehszlovák Alkotmánybíróságról szóló törvényt és az országos népszavazásról szóló törvényt. Mindkét jogi norma aztán 1991 elején meg is született – az előbbi könnyebben, a második bonyolultabban és az eredeti javaslatnál némileg módosított formában. Havel ugyanis azt akarta elérni, hogy a csehszlovák föderáció kettéválásáról csak az országos népszavazás legyen jogosult dönteni. A júliusban elfogadott szöveg (a csehszlovák hivatalos közlönyben a 327/1991. Zb. szám alatt jelent meg) azonban ennél valamivel általánosabb lett. Eszerint népszavazással kellett volna dönteni az államjogi berendezkedés alapvető jelentőségű kérdéseiről, valamint a Cseh Köztársaságnak vagy a Szlovák Köztársaságnak a szövetségi államból való kiválásáról. Erről lásd Orosz, Ladislav et kol.: *Ústavny systém Slovenskej republiky (doterajši vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 16–17. o.

Az 1993. január 1-jén hatályba lépő új cseh alkotmány<sup>395</sup> a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezéseket a harmadik nagy fejezetben helyezte el, amely a végrehajtó hatalommal foglalkozott. A fejezet első része ezért az államfőre vonatkozó szabályokat tartalmazta, a második része pedig a kormányról szólt. A köztársasági elnök megválasztására közvetve és közvetlenül az 54–58. cikkek tartalmaztak utalásokat. Az 54. cikk 2. bekezdése kimondta, hogy a cseh államfőt a parlament választja meg, mégpedig együttes ülésén. Magát az eljárást aztán az 58. cikk konkretizálta, amely a következő rendelkezéseket tartalmazta: „(1) Jelöltet javasolni legalább tíz képviselő vagy tíz szenátor jogosult. (2) Azt a jelöltet, aki elnyeri a képviselők és szenátorok szavazatainak többségét, megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni. (3) Ha egyetlen jelölt sem szerzi meg a képviselők és szenátorok szavazatainak többségét, tizennégy napon belül második forduló kell tartani. (4) A második fordulóba az a jelölt kerül, aki a Képviselőházban megszerezte a szavazatok többségét, és az a jelölt, aki a Szenátusban megszerezte a szavazatok többségét. (5) Ha több olyan jelölt van, aki egyenlő számú szavazatot szerzett a Képviselőházban, vagy több olyan jelölt, aki azonos számú szavazatot szerzett a Szenátusban, akkor összeadódnak a kamarákban részükre leadott szavazatok. A második fordulóba az a jelölt kerül be, aki ilyen módon megszerezte a legtöbb szavazatot. (6) Azt a jelöltet, aki megszerezte a jelen lévő képviselők szavazatainak többségét, és a jelen lévő szenátorok szavazatainak többségét, megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni. (7) Ha a második fordulóban sem választották meg a köztársasági elnököt, tizennégy napon belül harmadik forduló kell tartani. Ekkor a második fordulóba bekerült jelöltek közül azt választják meg, aki a jelen lévő képviselők és szenátorok szavazatainak többségét megszerzi. (8) Ha a köztársasági elnököt a harmadik fordulóban sem választják meg, új választást kell tartani.”

Ennyit tartalmazott 2012 februárjáig a cseh államfőválasztásról a cseh alkotmány. Az államfőválasztás konkrét részletes szabályait pedig az alkotmányon túl szabályozta még a Képviselőház házsabályának egyik melléklete is.<sup>396</sup> Különösen az ezredforduló utáni elnökválasztások mutat-

<sup>395</sup> Bármilyen furcsa, tulajdonképpen az volt történelmileg az első cseh alkotmány. Ezen a néven ugyanis korábban még nem született alkotmány.

<sup>396</sup> Zákon č. 90/1995. Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

tak sok visszasságot és erkölcsileg megkérdőjelezhető elemet. Korábban ez a tendencia nem volt annyira szembetűnő, mert Václav Havelnek nem voltak igazából komoly vetélytársai, akkora volt a tekintélye a cseh társadalomban. A helyzet azonban megváltozott, amikor az alkotmány értelmében többé már nem indulhatott ezért a posztért, és egy másik fajsúlyos politikai személyiség lépett előtérbe – a korábbi szövetségi pénzügyminiszter és később a cseh kormányfő, Václav Klaus. A korábbi államfő-választási szabályozás sok taktikázásra adott lehetőséget, azért emiatt néha komolyan elhúzódtott a választási eljárás – 2003-ban Václav Klaust összesen 9 forduló után sikerült csak megválasztani. 2008-ban valamivel jobb volt már a helyzet – Klaus már „csak” 6 forduló után lett elnök.<sup>397</sup>

Havel és Klaus meglehetősen eltérő politikai stílust és világlátást képviseltek, ami miatt különösebben nem is szívtelték meg egymást. Klaus elfogadottsága és tekintélye nem volt olyan széles körű és megkérdőjelezhetetlen, mint Havel elnöké, valamint a 2003-ban megtartott választásokon komoly ellenfele is akadt az 1998 és a 2002 közötti időszak kormányfője, Miloš Zeman személyében. Ezért a választási folyamatban több taktikázásra, kompromisszumra és gesztusra szorult. Klaus szerencséjére a magukat túltaktikázó szociáldemokraták egy része nem kedvelte saját jelöltjét, ezért Klaus legesélyesebb ellenjelöltje már az első fordulóban kiesett a versenyből.<sup>398</sup>

Az államfőválasztás közben a jobboldali Klaus gesztusokat tett a kommunistáknak is, akiket úgymond ki akart engedni abból a politikai karanténból, amelybe Václav Havel idején kerültek be a szélsőjobboldali republikánusokkal együtt. Ez nem jelentette azt, hogy Klaus kormányban akarta volna látni őket, inkább csak azt, hogy az új államfő abból indult ki, hogy ők is megmérették magukat a demokratikus választásokon, és sokakat meggyőztek a programjukról. Ezért Klaus szakított az elődje azon gyakorlatával, hogy az államfő nem áll szóba a demokratikusan megválasztott, de antidemokratikus érzelmű képviselőkkel. Mindez sokaknak nem tetszett.

A sok taktikázással együtt járó választási procedúra megismétlődött 2008-ban is, ami nem tett jót az újraválasztott köztársasági elnök tekintélyének, sőt, mindez kihatott magának a választási eljárásnak a megítélésére

is. Egyébként itt meg kell jegyezni, hogy erre a taktikázásra akkor is sor került, amikor a honatyák és honanyák titkosan szavazhattak. Bár a hatályos cseh alkotmány szövege *expressis verbis* nem írta elő a titkosságot az államfőválasztások során, mégis Václav Havel 1989 decemberi megválasztása óta ezen gyakorlat érvényesült a Cseh Köztársaságban.

Valószínűleg ezek a taktikázások is hozzájárultak ahhoz, hogy a cseh választópolgárok egyre nagyobb részének szimpatikus lett a közvetlen államfőválasztás gondolata. A politikai élet mindenütt tapasztalható mediális perszonalifikálása is nyilvánvalóan ebbe az irányba terelte a cseh közjogi gondolkodást. Erről a témáról a politikusok és a szakértők egyaránt jóval többet vitatkoztak a 21. század első évtizedének a végén, mint az 1992-es alkotmányozáskor. A most hatályos cseh alkotmány akkori előkészítése során ugyanis csak néhány kevésbé fontos párt tervezetében felmerült a közvetlen elnökválasztás kérdése. De ez ettől függetlenül nem vált az alkotmányozás kardinális problémájává. Leginkább a már régen megszűnt Liberális-Szociális Unió, illetve az azóta is működő szociáldemokraták szimpatizáltak ezzel a gondolattal.<sup>399</sup> A domináns jobbközép pártok azonban rendszerváltáskor és az azt követő alkotmányozás idején nem tartoztak a közvetlen államfőválasztás hívei közé.

Aztán a kérdés majdnem másfél évtizedre elaludt. Csak az ezredforduló környékén merült fel újból, ami azzal függ össze, hogy az akkori parlamenti ciklusban a két egymással kooperáló legnagyobb párt (a kormányzó szociáldemokraták és a „konstruktív ellenzéki” polgári demokraták) jelentős mértékben megpróbálta átalakítani a cseh közjogi rendszert, illetve nagyon szívesen marginalizálták volna az őket korábban zsaroló kisebb centrista pártokat.<sup>400</sup> Ezért egyáltalán nem meglepő, hogy a közvetlen elnökvá-

<sup>399</sup> A szociálliberálisok viszonylag erős elnöki tisztséget akartak létrehozni, akit első körben ugyan a parlament választott volna meg, de az ottani kudarc esetében a döntés közvetlenül a népre szállt volna át. A szociáldemokraták csak a külpolitikai kérdésekben akarták megerősíteni az államfőt, az úgynevezett belpolitikai kérdésekben inkább a gyenge elnökben gondolkodtak. A választás viszont mindenképpen közvetlen lett volna a javaslatuk győzelme esetében. Lásd Kudrna, Jan: cit. op. 16–17. o.

<sup>400</sup> A két nagy párt – azaz a szociáldemokraták és a polgári demokraták – az ezredfordulón megállapodtak olyan választási reformban, amely a megváltoztatott választási osztószám és a sok kis választókerület létrehozásával a képviselőházi választások során is erősíteni akarta a többségi elemeket a képviselőházi választások során, mégpedig

<sup>397</sup> Uo. 36. o.

<sup>398</sup> Erről a taktikázásról lásd Zdeněk Koudelka: *Prezident republiky...* c. könyvét. 34–35. o.

lasztás ötlete az utóbbiak műhelyéből származott. A liberális jobboldali és kereszténydemokrata politikusokat tömörítő Négyes Koalíció ugyanis az ezredfordulón így akart újból szóhoz jutni és valamelyik jelöltjüket bejuttatni a nagy politikába. Az alkotmánynovella-tervezetük nem nagyon akart hozzányúlni az államfői hatáskörökhöz, csupán a megválasztásának a módját akarta megváltoztatni.

Utána még néhány más hasonló jellegű tervezet is megszületett, volt köztük olyan is, amelyet az éppen kormányzó szociáldemokrata vagy jobboldali képviselők is jegyeztek, de igazán komolyan a cseh politika már nem foglalkozott ezzel a kérdéssel. 2003-ban ugyanis Václav Klaus foglalta el az elnöki pozíciót, és ezzel a közvetlen választás egy időre lekerült a napirendről. Egy-két további tervezet mégiscsak megszületett. Ahogy találóan megjegyezte Jan Kudrna cseh alkotmányjogász egyik tanulmányában, ebben az időben a közvetlen elnökválasztás inkább egy közkedvelt választási téma és nem annyira fajsúlyos programpont volt a nagy pártok dokumentumaiban.<sup>401</sup>

Sokan talán attól is tartottak, hogy a közvetlen választói legitimitással nem kell tovább erősíteni az amúgy is erős személyiségek hírében álló konkrét köztársasági elnököket – hiszen mindkét Václav annak bizonyult. A helyzet azonban 2008 (azaz Klaus második parlamenti megválasztása) után kezdett megváltozni – mégpedig a politikai és a szakmai körökben egyaránt. Ennek okairól korábban már volt szó.

E fordulat gyümölcseként született meg 2012. február 8-án a 2012. évi 71. számú alkotmányerejű törvény, amely módosította a hatályos cseh alkotmányt és bevezette a közvetlen elnökválasztást. Az új szabályozás értelmében minden 18. évnél idősebb cseh állampolgárnak joga van közvetlenül dönteni az államfő személyéről. A jelöltállításra is jogosultak az állampolgárok – igaz, a sikeres jelöltállításához legalább 50 000 állampolgár által aláírt támogató petíció szükséges. Könnyebb helyzetben vannak a pártok jelöltjei, mert az induláshoz az is elegendő, ha egy jelöltet legalább

annak ellenére, hogy az alkotmány erre az esetre arányos rendszer alkalmazását írta elő. Ennek a reformnak a részleteiről lásd Obr, Vojtěch: *Volební reforma 2000*. In: *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Szerk.: Antoš, Marek – Wintř, Jan. UK v Praze PF, Praha, 2006. 194–211. o.

<sup>401</sup> Kudrna, Jan: i. m. 20. o.

20 képviselő vagy legalább 10 szenátor támogat. Ez a rendelkezés némi szigorítást jelent a képviselők esetében, mert a korábbi szabályozás értelmében csupán 10 képviselő volt elegendő a parlamenti jelöltállításához.

Az a jelölt válik megválasztott köztársasági elnökké, aki az összes választásra jogosult választópolgár szavazatainak abszolút többségét szerzi meg. Ha egyik jelölt sem szerzi meg az ilyen arányú többséget, akkor második fordulóra kerül sor, amelyben azonban már csak az első forduló két legsikeresebb szereplője vehet részt. Ha szavazatazonosság áll fenn, akkor azok a jelöltek kerülnek át a második fordulóra, akik az első fordulóban a legtöbb szavazatot szereztek meg. Ha nincs legalább két ilyen jelölt, akkor azon jelölt is megy tovább, aki másodikként szerezte meg a legtöbb szavazatot. A második fordulóban azon jelölt szerzi meg az államfői posztot, aki a legtöbb leadott szavazatot gyűjtötte be. Itt már nem kell tekintettel lenni az összes választópolgár létszámára. Ha azonban több ilyen jelölt van, akkor a választások eredménytelenek, és a Szenátus elnökének 10 napon belül új választást kell kiírnia. Abban az esetben, ha a második fordulóba került jelölt időközben elveszíti a passzív választójogot, vagy magától lemond a jelöltségről, akkor helyette az első fordulóban utána következő legsikeresebb jelölt vesz részt a további megmérettetésben. Egyébként a második fordulóra akkor is sor kerül, ha csak egy jelölt vesz benne részt.

Ami az elnökké választás követelményeit – azaz az államfőjelöltek passzív választójogát – illeti, itt nem következett be markáns fordulat. Továbbra is hatályos ugyanis az alkotmány 57. cikke, amely értelmében a cseh köztársasági elnöknek azon cseh állampolgár választható meg, aki a Szenátusba is választható. Továbbra érvényes szabály, hogy senkit sem lehet kettőnél több alkalommal egymás után megválasztani elnökké.<sup>402</sup> Az elnökjelöltek passzív választójogának a szenátorok passzív választójogához kötése tehát azt jelenti, hogy a jelöltnek cseh állampolgárnak kell lennie, legalább 40 éves kort kell elérnie és az előző két ciklusban még nem volt államfő. Itt teljesen irreleváns, hogy valaki rendelkezik-e esetleg még egy másik ország állampolgárságával (azaz kettős vagy többes állampolgár), az is irreleváns, hogy a jelölt hol született, hogyan szerezte meg a cseh állampolgárságot, illetve az is, hogy hány évig élt a Cseh Köztársaság

<sup>402</sup> A két világháború között még nem létezett ilyen korlát.

területén. Ezekre nézve ugyanis a cseh közjog nem tartalmaz semmilyen további korlátozásokat.<sup>403</sup>

A két világháború közötti Csehszlovákiában ugyan nem voltak túlzottan népszerűek a Habsburg-Lotharingiai uralkodóház tagjai, de a választójogi szabályozásba nem került be nyíltan a „személyre szóló” kizárásuk, mint ahogyan arra sor került az 1918-ben kikiáltott Osztrák Köztársaságban vagy az 1946 utáni Olaszországban.<sup>404</sup> Tény viszont, hogy az akkori csehszlovák állampolgársági szabályozás a Habsburgokat eleve kizárta a csehszlovák állampolgárok köréből. Ezek a korlátozások azonban most már nem élnek, és az 1993-ban elfogadott cseh állampolgársági törvényben semmilyen ilyen jellegű utalás nem szerepel már.<sup>405</sup> Érdekességként megemlíthető, hogy az első közvetlen államfőválasztáson, amelyre 2013 elején került sor, egy másik neves ausztriai arisztokrata család sarja is elindult a köztársasági címért – a cseh és svájci állampolgárságú Karel Schwarzenberg,<sup>406</sup> akinek ősei miniszterként vagy más magas rangú tisztviselőként nagyon fontos szerepet játszottak a Habsburg Birodalom történetében. Tény, hogy a Schwarzenberg család egyik ága később a második világháború utáni retorziók következtében elvesztette a csehszlovák állampolgárságot, ez azonban nem vonatkozott az előbb említett államfőjelölt közvetlen őseire.

<sup>403</sup> Ebben a tekintetben a cseh szabályozás markánsan különbözik az amerikai vagy az észt szabályozástól, amely csak a született állampolgároknak teszi lehetővé az indulást ezért a magas közjogi posztért. Az USA-ban született amerikai állampolgárnak ezen felül még fel kell mutatnia, hogy legalább 14 éven át a hazájában lakik. De hasonló korlátozások különböző válfajai (azaz kiegészítő censusok) érvényesülnek Litvániában, Finnországban, Portugáliában vagy Görögországban is. Lásd ezen államok alkotmányait.

<sup>404</sup> Olaszországban értelemszerűen nem a Habsburgokról, hanem a Savoyai dinasztiáról volt szó.

<sup>405</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 31. o.

<sup>406</sup> Az 1937-ben született politikus teljes neve: Karl Johannes Nepomuk Josef Norbert Friedrich Antonius Wratilaw Mena von Schwarzenberg. Az anyai ágon Fürstenberg családból származik. A csehországi Schwarzenbergék orlíki (azaz fiatalabb) ágához tartozik, de örökbefogadás révén a nagyobbik – hluboká-krumlovi ág feje is lett. Az életrajzi adatairól lásd <http://www.karelschwarzenberg.cz/zivotopis.html> és <http://tema.novinky.cz/karel-schwarzenberg>. 1948 és 1989 között Ausztriában és Bajorországban élt. Rendszerváltáskor visszatért szülőhazájába, ahol Havel elnök kancellárja lett. Schwarzenberg herceg akkor szerezte vissza a csehszlovák állampolgárságot és a családi vagyon jelentős részét.

Karel Schwarzenberg édesapja ugyanis 1938-ban és 1939-ben is hűséges maradt a Csehszlovák Köztársasághoz, amit később a csehszlovák állam azzal hálált meg, hogy őt és a leszármazottait nem fosztotta meg az állampolgárságtól. Más kérdés, hogy miután a kommunista rezsim időszakában emigráltak, később mégiscsak sor került az állampolgárságuk elvesztésére, de azt orvosolták az 1989 utáni szabályok.

Bár a cseh és szlovák alkotmányos fejlődés rendszerint hatással van egymásra, a 2012. évi cseh alkotmánynovella nem vezette be az államfő nép általi visszahívásának az intézményét, amely a szomszédos Szlovákiában létezik. Azaz a cseh választópolgárok nem tudnak közvetlenül véleményt nyilvánítani arról, hogy a köztársasági elnök továbbra is posztján maradjon, vagy mégsem. Igaz, a cseh közjogban nem is létezik az országos népszavazás intézménye.

A kérdés az, hogy a közvetlen elnökválasztás bevezetése jelenti-e egyben a cseh államfő egész jogállásának a megváltozását. Az alkotmánynovellát elfogadó politikai erők többségének deklarált szándéka csak egy minimalista jellegű változás volt – azaz az elnökválasztás módján kívül az államfő jogállását nem akarták különösebben megváltoztatni. Ettől függetlenül bizonyos elmozdulásokra mégiscsak sor került a köztársasági elnök jogállásában. Például most már nemcsak a közkegyelem gyakorlása ellenjegyzéshez kötött, hanem az egyéni kegyelmi kérdések is.

A legfontosabb jogállási változás mégiscsak az államfő közjogi felelősségét, illetve felelőtlenségét érinti. A cseh alkotmány 54. cikkének 3. bekezdése szerint ugyanis a köztársasági elnök a tisztsége betöltéséért nem tartozik felelősséggel. Azon határozatait pedig, amelyekhez szükséges a miniszterelnök vagy az általa megbízott kormánytag ellenjegyzése, a kormány tartozik felelősséggel (a 63. cikk 4. bekezdése). Ami az ellenjegyzéshez nem kötött kompetenciák gyakorlásáért viselt felelősséget illeti, arról a kérdésről az alkotmány mélyen hallgat.

A 65. cikk továbbá megeremtette a cseh államfő erős védettségét, hiszen őt nem lehet letartóztatni, ellene büntetőeljárást indítani, valamint kihágásért vagy szabálysértésért ellene eljárni. Továbbá ezen cikk 2. bekezdése deklarálja, hogy az államfőt csak a hazaárulásért lehet felelősségre vonni, mégpedig a Szenátus vádirata alapján az Alkotmánybíróság előtt. Itt azonban nem az egyszerű, a büntető törvénykönyvben is szereplő árulásról van szó, hanem

egy sajátos alkotmányjogi deliktumról. Az ilyen típusú „főárusért”<sup>407</sup> más nem felelhet, csak az államfő. Azaz egy ilyen bűncselekmény elkövetésében nem is lehetnek tettestársai.<sup>408</sup> Ezen bűncselekmény tényállását ezért nem a büntető törvénykönyv tartalmazta, hanem az Alkotmánybíróságról szóló törvény 96. cikke. A büntetés ilyenkor az elnöki tisztség és az újraválaszthatóság elvesztése lehet. A 3. bekezdés értelmében pedig kizárt büntetőeljárás indítása olyan cselekményért, amelyet a köztársasági elnök e tisztsége gyakorlása során követett el. Ez a tétel tulajdonképpen csak megerősíti az 54. cikk 3. bekezdésének a rendelkezését. Ez a szabályozás nagyon erős védeltséget (és ezzel együtt felelőtlenséget) biztosított a cseh köztársasági elnöknek, amely nem volt teljesen összhangban a széles mozgástérrel, amely az alkotmányjogi szabályozás és politikai gyakorlat következtében az utóbbi években kialakult az államfő tekintetében.

Valószínűleg emiatt az alkotmánynovellát elfogadó képviselők és szenátorok úgy döntöttek, hogy valamit tenni kell ez ügyben. Minden jel szerint Václav Klaus néha öntörvényűnek tűnő döntései és viselkedése is hozzájárult ehhez a parlamenti hangulatváltozáshoz. A 2012 februárjában elfogadott új szabályozás szerint a köztársasági elnök most már nemcsak a hazaárulásért tartozik felelősséggel, hanem „*az alkotmány vagy az alkotmányos rend másik részének súlyos megsértéséért is*”. Ez azt jelenti, hogy mostantól kezdve a cseh államfő jogi felelősséggel fog tartozni a cselekmények viszonylag széles köréért. Továbbá az alkotmányozó a korábban csak az alkotmánybírói törvényben szereplő árusági tényállást közvetlenül beemelte az alkotmány szövegébe. Az államfő által elkövethető hazaárulásnak vagy inkább a főáruságnak (csehül: velezrada) tehát a köztársasági elnöknek olyan cselekménye, magatartása minősül, amely az állam szuverenitása és integritása, valamint a demokratikus berendezkedése ellen irányul. Ezzel egyidejűleg nem változott meg azonban az ilyen cselekmények elbírálására kijelölt szerv – ez továbbra is az Alkotmánybíróság feladata. Jelentősen megnehezült azonban az alkotmányos vádemelés, mert most már nem egyszerűen csak a Szenátusnak kell döntenie arról, hanem az

<sup>407</sup> A cseh nyelv itt nem is használja a „vlastizrada,” azaz a „hazaárulás” kifejezést, hanem a „velezrada,” azaz a „főáruság” terminust.

<sup>408</sup> Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Leges, Praha, 2011. 818. o.

összes képviselő háromötöd része, illetve a szavazáskor jelenlévő szenátorok háromötöde.<sup>409</sup>

Az alkotmánynovella még egy markáns szerkezeti változást magában foglal – a szenátusi elnöknek az előtérbe kerülését az államfő-választási eljárásban. A Szenátus elnöke lett ugyanis az a közjogi méltóság, aki jogosult kitűzni az államfőválasztás időpontját, továbbá ő az, aki fogadja a megválasztott államfő esküjét, illetve fogadja annak lemondását is. Az utóbbi két feladatot korábban a képviselőházi elnök látta el. Abban az esetben, amikor a Szenátus elnökének a posztja nincs betöltve, akkor a választások kitűzése megint a képviselőházi elnök feladata.

Egyéb lényeges hatáskörökkel azonban a cseh Szenátus nem gazdagodott, amit egyes cseh alkotmányjogászok egyébként sajnálatosnak tartanak.<sup>410</sup> Ezekből a módosításokból Marek Antoš cseh alkotmányjogász azt a következtetést vonta le, hogy kívülről akármilyen csekélynek tűnnek is ezek a változások, mégis azt lehet mondani, hogy eltűntek azok az érvek, amelyek eddig az elnöki jogállásnak inkább a restriktív, azaz leszűkítő értelmezését támasztották alá.<sup>411</sup> Az, hogy ez mennyire van így, legjobban a Miloš Zeman megválasztása utáni hónapok bizonyítják.

### *A cseh köztársasági elnök alkotmányos jogállása, valamint a konkrét feladat- és hatáskörei*

A cseh köztársasági elnök jogállása, illetve reális alkotmányos helyzete a megválasztásának módjától függetlenül mindig is erősebb volt, mint amennyire a hasonló közjogi berendezkedésű – azaz parlamentáris – országokra

<sup>409</sup> Ilyen magas kvórumot több, egyébként ellentétes felfogású cseh alkotmányjogász is indokolatlannak tart, sőt, attól tartanak, hogy ezen rendelkezés igazából lehetetlenné is teszi az államfő esetleges felelősségre vonását. Lásd. Antoš, Marek: cit. op. 33. o., Kudrna, Jan: cit. op. 24. o.

<sup>410</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 25. o.

<sup>411</sup> Antoš, Marek: *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 41. o.

általában véve jellemző. Jan Kudrna cseh alkotmányjogász szerint a cseh köztársasági elnököt csupán azon az alapon, hogy a cseh alkotmány a parlamentáris kormányformának megfelelő közjogi rendszert hozott létre, nem lehet egyértelműen a gyenge államfők közé sorolni.<sup>412</sup> Az idézett szerző szerint ugyanis nemcsak azt kell nézni, hogy milyen aktív jogosítványai vannak a köztársasági elnöknek, hanem azt is, hogy mi történik akkor, amikor a jogi lehetőségein belül nem cselekszik, és tulajdonképpen ezzel alakítja a politikát.<sup>413</sup> Ilyenkor azt is figyelembe kell venni, hogy az ilyen magatartásért milyen felelősséget visel. Ahogyan a fenti bekezdésekből már kiderült, az utóbbi ugyanis a cseh államfő esetében csak nagyon korlátozott.

Természetesen ez a helyzet nem alakult ki magától, hanem a megfelelő jogszabályi alapok mellett kellett hozzá az elmúlt két évtized politikai fejlődése, továbbá az alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége, és nem utolsósorban azoknak az erős politikai személyiségeknek (azaz Václav Havelnek, Václav Klausnak és Miloš Zemannak) a jelenléte, akik eddig betöltötték ezt a pozíciót. A történelmi hagyományokról sem kell megfeledkezni. Nem mellékes az sem, hogy a cseh politikát az utóbbi évtizedben a széttöredezett parlament és a gyenge, egymást gyakran váltogató koalíciós kormányok jellemzik, ami objektív módon növeli az aktivista államfő és az alkotmánybíróság mozgásterét. Mindez annak ellenére alakult így, hogy az államfői hatalomra vonatkozó alkotmányos szintű írott jogszabályok 1992 decembere óta alig változtak.

A probléma tárgyalását a köztársasági elnök hivatalos feladat- és hatásköreivel kell elkezdni. A Cseh Köztársaság parlamentáris köztársasági kormányformával rendelkezik, aminek a következtében a cseh államfőnek elvben csak limitált mozgásteret van. Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a cseh alkotmány explicit módon sehol sem deklarálta a parlamentáris kormányformát.<sup>414</sup> Ennek a kormányformának a dominanciája inkább az egész dokumentum kontextusából és az általa alkalmazott megoldásokból követ-

kezik – különösen pedig abból, hogy a cseh kormánynak mindig meg kell szereznie a bizalmat a törvényhozás alsóházában, azaz a Képviselőházban.

A parlamentáris kormányformából elvben az következhetne, hogy a cseh köztársasági elnök a magyarhoz hasonlóan a közjogilag gyenge elnökök közé tartozik. A cseh alkotmányos realitás azonban némileg más. Ez több objektív – azaz közjogi – és még több szubjektív – azaz politikai – tényezőnek köszönhetően alakult ki így. Ezek a tényezők mindegyike inkább növelte az államfő önálló mozgásterét, mintsem szűkítette volna azt. Mindez a köztársasági elnöki intézmény alkotmányos módszertani besorolása, illetve elhelyezése ellenére történt így.

A hatályos cseh alkotmány a jelenlegi lengyel és magyar modellel szemben nem önálló fejezetben, hanem a végrehajtó hatalomnak szentelt fejezetben foglalja az államfői pozícióval. Ez a megoldás rokonságot mutat az 1992-es szlovák alkotmánnyal.

Zdeněk Koudelka szerint szervezeti szempontból majdnem az összes államfői hatáskört lehetne a végrehajtó hatalomhoz sorolni, de funkcionális szempontból nem ilyen egyszerű a helyzet, hiszen a köztársasági elnöknek szerepe van a törvényhozás területén is (például az elfogadott törvények aláírása révén), valamint a kegyelmi jog gyakorlása révén az igazságszolgáltatás területén is.<sup>415</sup> Václav Pavlíček szerint is a köztársasági elnök helyzete szempontjából nem annyira az a fontos, hogy a rá vonatkozó szabályok a végrehajtó hatalommal foglalkozó fejezetben vannak elhelyezve, hanem inkább az a definíció, miszerint köztársasági elnök az államfő. A valódi hatásköre ugyanis jócskán átnyúlnak a végrehajtó hatalom érdekszféráján. Ezen kívül az államfő reálisan nem gyakorolja a végrehajtó hatalmat, amelyre gyakorolt hatása elvben viszonylag csekély.<sup>416</sup> A mondat utolsó felével ugyan lehet vitatkozni, de az első felében sok igazság van.

A cseh alkotmány csak nagyon kevés általános támpontot tartalmaz az államfői poszt jellegére nézve. Az 54. cikk 1. bekezdése lakonikusan azt deklarálja, hogy a köztársasági elnök az államfő. Utána rögtön kitér a megválasztásának a módjára. Az általános államfői jogállását tehát főleg az alkotmánybíráknak és a jogtudósoknak kellett körülírni. Pavlíček itt leg-

<sup>412</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 12. o.

<sup>413</sup> Uo. 12. o.

<sup>414</sup> Gerloch, Aleš: *K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda*. In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Ed. Šimíček, Vojtěch. Masarykova univerzita, Brno, 2008. 36. o.

<sup>415</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 50. o.

<sup>416</sup> Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Leges, Praha, 2011. 810. o.

inkább az államfő stabilizációs szerepét emeli ki, valamint azt, hogy ő az, aki úgymond megtestesíti a cseh államot és annak demokratikus értékeit.<sup>417</sup> Koudelka, aki egyébként szintén jobbnak tartaná, ha az államfő egy külön fejezetet kapna az alkotmányban, viszont a stabilizáló szerepkör lényegét nem az államfő politikai neutralitásában látja. Szerinte ugyanis az igazi semlegességet csak az örökletes uralkodó tudja megengedni magának, az sem mindig. Önmagában az államfő pártatlansága még nem jelent politikai semlegességet.<sup>418</sup> Sőt, szerinte a cseh alkotmány egyáltalán nem is ismer ilyen követelményt – azaz a köztársasági elnök nyugodtan lehet politikai párt tagja.<sup>419</sup> Erre a legjobb példa Václav Klaus, aki korábban a polgári demokráta színeiben nemcsak miniszter és kormányfő volt, hanem tulajdonképpen ő alapította a cseh jobboldal ezen meghatározó erejét. Klaus sokáig államfőként is a polgári demokráta tiszteletbeli elnöke maradt. Az, hogy később lemondott erről a tiszteletbeli funkcióról, nem a cseh alkotmányos rend felől kifejtett nyomással függött össze, hanem sokkal inkább azzal, hogy Klaus és a volt pártjának új vezetése több fontos kérdésben nem értettek egymással egyet.

Abban viszont nemigen van különbség a meghatározó cseh alkotmányjogászok között, hogy az államfőnek örökölnie kellene az állam rendes – azaz alkotmányos – működése felett és az államiség folytonosságát kellene megtestesítenie a válságos időszakokban. Ezek az elvárások, szemben az 1997-es lengyel alkotmánnyal, nincsenek beleírva az alkotmány normatív szövegébe, de az egész közjogi kontextusból és a csehszlovák, illetve cseh történelmi tapasztalatból is ezek következnek.<sup>420</sup>

A feladat- és hatáskörei szempontjából fontos rendelkezések a 62. és 63. cikkben találhatóak, amelyek az ellenjegyzéshez kötött és nem kötött államfői hatásköröket tartalmazzák. A kontraszignálás szempontjából érdekesen alakult az eddigi csehszlovák alkotmányos szabályozás. Az 1918-as, az 1920-as és az 1948-as csehszlovák alkotmányok minden végrehajtó és

kormányzati jellegű államfői aktushoz előírták az ellenjegyzést. A gyakorlatban azonban az összes elnöki aktust ellenjegyezte valaki, még akkor is, amikor vitás volt, hogy a végrehajtó és kormányzati hatalom területére tartoznak ezek vagy sem. Csak az elnök lemondása számított olyan személyes jellegű döntésnek, amelyhez nem kellett a kontraszignálás. Ezzel szemben az 1960-ban elfogadott szocialista alkotmány egyáltalán nem ismerte az ellenjegyzés intézményét – igaz, ezzel egy időben bevezetésre került a szélesebben értelmezett államfői felelősség.<sup>421</sup>

Új korszak kezdődött 1993. január 1-jén, amikor hatályba lépett az új alkotmány, amely megint ismerte az ellenjegyzés intézményét, de nem mindegyik államfői aktusra alkalmazta azt. Az alkotmányozó megpróbálta pontosan szétosztani az elnöki hatásköröket azokra, amelyekhez mindenképpen szükséges az ellenjegyzés és azokra, amelyekre nem. Fontos megjegyezni, hogy az államfői aktusokhoz alapvetően a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges, az azonban a kormány más tagját is megbízhatja azzal.

Az élet az elmúlt két évtizedben produkált néhány vitás vagy legalább vitatható esetet is, ezért idővel az alkotmánybíróknak is foglalkozniuk kellett ezzel a kérdéssel. Az alkotmánybíróság már 1994-ben kimondta, hogy az ellenjegyzés követelménye kizárólag csak azokra a hatáskörökre vonatkozik, amelyek fel vannak sorolva a már említett 63. cikkben. Semmilyen más elnöki aktusra tehát ez a követelmény nem vonatkozik. A cseh köztársasági elnök ezért anélkül fordulhat beadványával az alkotmánybírósághoz, hogy ezt a beadványát aláírja a kormányfő is. Mindez annak ellenére, hogy az elnöknek ez a jogosultsága nem szerepel az ellenjegyzést nem igénylő 62. cikkben, és csak egy egyszerű törvény hatalmazza fel őt erre. Az ilyen hatáskörökre pedig elvben az alkotmány 63. cikkének 3. bekezdése szerint szükséges a kormányfő vagy az általa megbízott másik kormánytag ellenjegyzése. A cseh taláros testület itt egyebek mellett azzal érvelt, hogy maga az alkotmánybírósági beadvány még nem számít az ügyben való döntésnek, hiszen a döntést az alkotmánybíróság hozza meg. Mindezeket figyelembe véve a testület végül úgy döntött, hogy itt nincs is szükség az ellenjegyzésre.<sup>422</sup>

<sup>417</sup> Uo. 810. o. és 815. o.

<sup>418</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 26. o.

<sup>419</sup> Uo. 24. o.

<sup>420</sup> Ebben a vonatkozásban a cseh szakértők gyakran hivatkoznak a második világháború alatti emigráns kormányra és az emigráns államfőre, Edvard Benešre. Lásd Koudelka, Zdeněk: cit. op. 27. o.

<sup>421</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 53–54. o.

<sup>422</sup> Uo. 55. o.

Melyek tehát azok a kompetenciák, amelyek gyakorlása mindenképpen ellenjegyzendő a kormányfő vagy az általa megbízott miniszter által, és melyek azok, amelyek nem? A 63. cikk szerint a köztársasági elnök a következő, az ellenjegyzéshez kötött feladat- és hatáskörökkel rendelkezik: a) képviseli az államot a külkapcsolatokban; b) nemzetközi szerződéseket köt és ratifikál; a nemzetközi szerződések megkötését átruházhatja a kormányra, vagy annak egyetértésével annak valamelyik tagjára; c) a fegyveres erők főparancsnoka; d) fogadja a külképviselők vezetőit; e) megbízza és visszahívja a külképviselők vezetőit; f) kitűzi a képviselőházi és szenátusi választásokat; g) kinevezi és elölépteti a tábornokokat; h) állami kintételeket adományoz, amennyiben erre más szerv nincs felhatalmazva; i) kinevezi a bírákat; valamint j) közkegyelmet gyakorol.

A közkegyelemmel szemben az egyéni kegyelem széles körű gyakorlása az alkotmány 62. cikke szerint az ellenjegyzéshez nem kötött elnöki hatáskörök közé tartozott, legalábbis a 2012. évi alkotmánymódosításig. Ennek a paragrafusnak a felsorolása egyébként valamivel hosszabb, mint a kontraszignálendő ügyek és területek felsorolása. Az egyéni kegyelem gyakorlásán kívül tehát ide tartozik még a miniszterelnök és a kormánytagok kinevezése és felmentése, a lemondásuk elfogadása, az egész kormány lemondásának az elfogadása, a Képviselőház ülésének az összehívása, ennek a testületnek a feloszlata, továbbá annak a kormánynak a megbízása, amelynek előbb elfogadta a lemondását vagy amelyet felmentett, azzal, hogy ezt a megbízatást csak ideiglenesen fogja betölteni, addig, amíg meg nem alakul az új kormány. Az államfő szintén ellenjegyzés nélkül kinevezi az alkotmánybírákat, az alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit, a bírák közül a Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyetteseit, továbbá az alkotmányos törvény kivételével visszaküldheti a parlamentnek az elfogadott törvényeket, aláírja a törvényeket, kinevezi az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét, kinevezi a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának tagjait és kitűzi a népszavazást a Cseh Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról. Végül kihirdetheti az ilyen népszavazás eredményét.

Az, hogy ezekben a kérdésekben nem szükséges a kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzés, nem jelenti azt, hogy az államfőnek ezekben teljesen szabad keze lenne és semmilyen más szervvel nem kellene ezekről konzultálni, illetve nem kellene másokkal közreműködve gyakorolni ezeket

a kompetenciákat. A 62. cikkben szereplő feladat- és hatásköröket is több csoportra lehet felosztani. Az első csoportba tartozókat az államfő csak bizonyos körülmények fennállása esetén gyakorolhatja, mégpedig akkor, ha semmilyen más alkotmányos tényező nem cselekedhet és a köztársasági elnök saját döntésével semmilyen kárt nem okozhat. Éppen ellenkezőleg, a lépéseivel kimozdíthatja az ügyet vagy a helyzetet a holtpontról. (Ilyen lehet például a működésképtelenné vált Képviselőház feloszlata.) Más hatásköröket az államfő csak egy másik közjogi szervvel együtt gyakorolhat. Az alkotmánybírákat például csak a Szenátus jóváhagyásával nevezheti ki vagy bizonyos tisztségviselőket csak egy másik szerv javaslatára nevezhet ki. Ilyen például a kormány tagjainak felmentése a miniszterelnök javaslatára. Aztán valóban vannak olyan kompetenciái is, amelyeket teljesen önállóan gyakorolhat – 2012 előtt például ilyen volt az egyéni kegyelmek gyakorlása vagy a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának a kinevezése.<sup>423</sup> A probléma itt inkább a felelősség kérdésével kapcsolatosan merül fel. Az utóbbi két esetben például senki sem viseli a felelősséget az elnöki döntésekért.

### *A cseh államfő önálló kinevezési jogosítványai*

A cseh köztársasági elnök közjogi jogállását és politikai mozgásterét jelentősen megnövelik azok a kinevezési hatáskörök, amelyeket teljesen önállóan, más közhatalmi szervekre való tekintet nélkül gyakorol. De még azok a kompetenciák is, amelyeket más szervekkel együtt kell gyakorolnia, főleg neki kedveznek. Bizonyos kérdésekben valóban egyértelműen kötött a keze – például akkor, amikor a miniszterelnök javaslatára kell kineveznie vagy visszahívnia a minisztereket. Akkor is kötött a keze, amikor az első és másodjára általa kinevezett miniszterelnök és kormánya nem szerez bizalmat a Képviselőházban, mert egy ilyen helyzet esetében a harmadik nekifutáskor már a Képviselőház elnökének javaslatát kell figyelembe vennie.

<sup>423</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 10–11. o.



Az úgynevezett megosztott kinevezési hatáskörök vonatkozásában külön ki kell emelni az alkotmánybírák megválasztását. Ezt a kinevezési hatáskört az államfő csak a Szenátus jóváhagyásával tudja gyakorolni, de a jelölési procedura teljesen az ő kezében van. Ez azt is jelenti, hogy a Szenátus csak arról a jelöltről tud szavazni, akit az államfő jelöl. Ha valakit egyáltalán nem akar, akkor abból a személyből az adott elnöki ciklusban csak nehezen lehet alkotmánybíró. Továbbá az államfő pozícióját ebben az eljárásban az is erősíti, hogy amennyiben a Szenátus 60 napon belül nem nyilatkozik az elnök által állított jelöltről, a jóváhagyását megadottnak kell tekinteni.

A cseh államfő három jelentős, teljesen önálló – azaz a kontraszignáláshoz nem kötött – hatáskörrel rendelkezik. Ezek közül talán a legjelentősebb a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának a kinevezése. Az alkotmány 62. cikkének k) betűje értelmében ugyanis a köztársasági elnök nevezi ki a tanács tagjait. Az alkotmány maga nem határozza meg, hogy hány főről van szó, illetve milyen hierarchia érvényesül köztük. Ez a feladat a Cseh Nemzeti Bankról szóló 1993. évi 6. számú törvényre maradt, amely szerint a tanács egy kormányzóból, két kormányzó-helyettesből és négy további tagból áll. Ezen jogszabály egyébként egy nappal az alkotmány után lépett hatályba.

A cseh köztársasági elnök 1993-tól kezdve mindig önállóan döntött arról, kit nevez ki ebbe a testületbe. Egészen 2000-ig ebből nem is volt vitája a kormánnyal, azonban akkor a kormány legalább a kormányzó és a kormányzóhelyettesek kinevezésébe kezdte követelni a beleszólást, amelyet érthető módon az államfői döntés ellenjegyzésén keresztül akart elérni. Ebből a vitából két alkotmánybírói ügy is kerekedett, amelyek közül főleg a második érdekes.<sup>424</sup> A kormány alkotmánybírói beadványában különbséget tett a tanács egyszerű tagjai és tisztviselői között. Arra hivatkozott, hogy legalább a kormányzó monokratikus szervnek tekinthető és a nemzeti banki törvény mintájául szolgáló utolsó csehszlovák jegybanki törvény is a kormányfő kontraszignáláshoz kötötte a jegybanki vezető posztok betöltését. A legfőbb érve pedig az volt, hogy miután maga az alkotmány nem mond semmit a kormányzóról és a kormányzóhelyettesekről, az egész kinevezésre úgy kell tekinteni, mint az egyszerű törvény alapján

<sup>424</sup> A 2001. évi 91. számú határozatról van szó, amely 2001. június 6-án került elfogadásra. Lásd Nález Pl. ÚS 14!01 ze dne 20. 6. 2001 č.91., sv. 22. Sb. n.u. (vyhl. pod č. 285!2001 Sb.)

keletkezett államfői hatáskörre, amely viszont az alkotmány értelmében automatikusan az ellenjegyzéshez kötött kompetenciák sorát gyarapítja.

Az alkotmánybírói ügy végül elutasította a kormány és az államfő vitáját, végül elutasította a kormány beadványát és a köztársasági elnöknek adott igazat. Az érvelésében arra támaszkodott, hogy a kormányzó és helyettesi poszt a tanács tagához kötött, nem terjeszkedik túl annak időtartamán (azaz 6 éven), és végül az sem igaz, hogy az alkotmányozó, illetve a jogalkotó egyértelműen a csehszlovák előképből akart volna kiindulni. A Cseh Nemzeti Bank Tanácsa pedig alapvetően egy kollegiális kollektív testület, amely mint ilyen kapott alkotmányos szerepkört, hiszen az alkotmány semmit nem mond a nemzeti banki kormányzóról. Az 1993. évi 6. törvény pedig az államfőnek semmilyen új hatáskört nem állapít meg.

Végül a cseh Alkotmánybírói ügy látta, hogy az alkotmányozó maximális mértékben próbálta védeni a jegybanki önállóságot, illetve függetlenséget a kormányzat befolyásától, ami legitim cél, bár természetesen más, a jegybank és a kormány közti szorosabb együttműködést feltételező modell is teljesen legitim lett volna. Ebben a törekvésében kell látni a megszületett közjogi megoldás indítékait, amelyeket tiszteletben kell tartani. Az egyszerű tanács tagok és a tanács tisztviselői közötti különbségtételre vonatkozó szándék pedig nehezen kikövetkeztethető az alkotmányból és a jegybanki törvényből. Néhány kisebb önálló vezetői kompetenciát leszámítva a jegybanki kormányzót és helyetteseit úgy kell szemlélni, mint „primus inter pares” tanács tagokat.<sup>425</sup>

A másik két önálló kinevezési hatáskör kialakulása más logika mentén halad. Az alkotmány 62. cikkének e) betűje úgy rendelkezik, hogy az államfő kinevezi az alkotmánybírói bírát, illetve ennek a szervnek az elnökét és elnökhelyetteseit. Erről a hatáskörrel korábban már volt szó. Ugyanakkor az alkotmány 84. cikke, amely kifejezetten az alkotmánybírák kinevezésével foglalkozik, a 2. bekezdésében csak azt mondja ki, hogy az államfő az alkotmánybírákat a Szenátus jóváhagyásával nevezi ki. Itt semmilyen utalás nem történik a testület vezetőinek a kinevezésére, sőt, az egész alkotmánybírói fejezet egyszer sem említi az alkotmánybírói elnököt és helyetteseit.

<sup>425</sup> Az alkotmánybírói határozat kommentált változatát lásd Jirásková, Věra – Sucháněk, Radoslav: *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*. Linde, Praha, 2007. 205–209. o.

Ezekből a megfogalmazásokból az a következtetés vonható le, hogy a cseh köztársasági elnök saját belátása szerint nevezi ki az alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit, és ehhez nem szükséges más közhatalmi szerv közreműködése. Azaz ebben a tekintetben a Szenátusnak sincs itt semmilyen szerepe. Az államfő kezét csupán az köti meg, hogy az elnököt és elnökhelyetteseket csak a már meglévő alkotmánybírók közül tud kinevezni.

Ugyanakkor a köztársasági elnök nem tudja leváltani, illetve visszahívni az alkotmánybíróság tagjait. Erre csak a testület plénuma jogosult a fegyelmi eljárás végén. Ebben a tekintetben tehát érvényesül a cseh alkotmánybíróság nagyfokú autonómiája. Ami az alkotmánybírósági tisztviselők ebben a vezetői minőségben való elmozdítását illeti, itt nem áll rendelkezésre egyértelmű alkotmányos szabályozás, ezért inkább analógia érvényesül a legfelsőbb bírósági elnök elmozdításának esetével. Az alkotmánybíróság ugyanis egyik határozatában kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke és helyettese nem mozdítható el az államfő által.<sup>426</sup>

A rendes bírák kinevezése szintén elnöki hatáskör, amely azonban mindenképpen a kormányfői vagy az általa megbízott miniszter általi ellenjegyzéshez kötött. A bírákra vonatkozó alkalmazási feltételeket egyrészt maga az alkotmány, másrészt a bíróságokról és bírásokról szóló törvény határozza meg. A bírák konkrét kiválasztása nem államfői feladat, hanem azért a kormány a felelős. Jelenleg az államfő időbeli korlát nélkül nevezi ki a bírásokat. Ebben a tekintetben tehát az államfőnek nagyon szorosan kell kooperálnia a kormánnyal, és nem nagyon van mozgástere. Tény viszont, hogy ha valakit nem akar kinevezni, akkor arra nem is kötelezhető.

A köztársasági elnök továbbá a bírák közül kinevezheti a Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyetteseit. Itt sem köti más szerv akarata, csupán az a tény, hogy a már meglévő bírák közül kell választania. Más a helyzet a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság bírásaival, valamint más felső bíróságok és a kerületi bíróságok vezetőivel, azok kinevezése ugyanis az egyszerű törvények alapján kontraszignáláshoz kötött. Annak az okát, hogy a Legfelsőbb Bíróság vezetőit az államfő ellenjegyzés nélkül nevezheti ki, de a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság vezetőségét már kontraszignálással, abban keresni, hogy az utóbbi bíróságra vonatkozó rendelkezések vala-

mivel később kerültek be az alkotmánytervezetbe és a javaslattevő nem eszközölte az utólagos változás összes vonzatának logikus kivetítését a tervezet egész szövegében. Azaz az alkotmány létrehozta a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot, de nem foglalkozott vezetőinek a kinevezésével.<sup>427</sup>

A két testület között létezik még egy fontos különbség. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság vezetőit az államfő csak ezen bíróság bírái közül nevezheti ki, mert erről így rendelkezik a törvény.<sup>428</sup> A Legfelsőbb Bíróság esetében az alkotmány szűkszavúan csak azt mondja ki, hogy a vezetőit a bírák – ez alatt az összes bírót kell érteni – közül kell kiválasztani. Ehhez a szöveghez képest a cseh alkotmánybíróság egyik határozata<sup>429</sup> meglehetősen leszűkítő jellegű értelmezést fogadott el, miszerint az itteni vezetőket is csak a legfelsőbb bírósági bírák közül szabad kinevezni. Pedig ilyen leszűkítést sem az alkotmány, sem a bíróságokról és a bírásokról szóló törvény nem tartalmaz. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a köztársasági elnök egy külső bírót szeretne kinevezni e fontos szerv élére, akkor a jelöltet előbb az igazságügyi miniszternek a regnáló legfelsőbb bírósági elnök jóváhagyásával át kellene helyeznie a Legfelsőbb Bíróságra.<sup>430</sup>

Ezen alkotmánybírósági határozat és értelmezés komoly kritikákat váltott ki a jogászszakmában és cseh politikában egyaránt. Ugyanúgy, mint a korábban már jelzett azon alkotmánybírósági határozat,<sup>431</sup> amely szerint az államfőnek nincs lehetősége leváltani az általa kinevezett legfelsőbb bírósági elnököt és helyetteseit. Az alkotmánybíróság itt abból indult ki, hogy a bírói jogállás és a bírósági vezetői poszt elválaszthatatlanok egymástól, azaz nem érvényesülhet egyik visszahívási rezsím a bírák, és a másik rezsím a legfelsőbb bírósági vezetők vonatkozásában. Egyébként 2006-ban az alkotmánybíróság csak azt tette, hogy az államfőre is kiszélesítette azt a bírói hatalom öngazgatásába való mindenféle külső beavatkozásával szemben elutasító hozzáállását, amelyről a kormány vonatkozásában már 2002-ben döntött. Ezekkel a döntésekkel viszont az alkotmánybíróság eltért attól a lo-

<sup>427</sup> Uo. 138. o.

<sup>428</sup> Azaz a bírósági perrendtartásról szóló 2002. évi 150. törvény 13. cikkének 2. bekezdése.

<sup>429</sup> Nález č. 222/2007 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 43 (Pl. ÚS 17/06)

<sup>430</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 138. o.

<sup>431</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/06 (z 11. 7. 2006)

<sup>426</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky...* 137. o.

gikus elvtől, hogy ha nincs más egyértelmű szabály, akkor a tisztviselőket azok a szervek váltják le, hívják vissza, akik kinevezték őket.<sup>432</sup>

Ezek a döntések és a mögöttük meghúzódó szellemi attitűd arra ragadtatta a cseh közjog egyik nagy ismerőjét, az itt már többször idézett Václav Pavlíček professzort, hogy arra a megállapításra jusson, miszerint a cseh alkotmánybíróság ítélkezése tulajdonképpen el akar térni a demokratikus parlamenti köztársaság tradíciójától, és inkább az úgynevezett bírói állam eszméjéhez húz, mert nemcsak a bírák elmozdíthatatlanságát igyekszik garantálni (ami helyes), hanem a bíróságok igazgatási tisztviselői elmozdíthatatlanságát is, ami azért már vitatható. Az utóbbiak vonatkozásában igyekszik minél jobban szeparálni őket a végrehajtó és államfői hatalom beavatkozásaitól és minél inkább privilegizált öngazgatási jogállást biztosítani számukra, ami nem biztos, hogy összhangban van a fékek és ellen-súlyok, valamint a hatalmi ágakon belüli megfelelő kiegyensúlyozottság követelményeivel.<sup>433</sup>

### *A cseh államfő kapcsolata és meghatározó vitái a kormánnyal és a törvényhozással*

Az előző fejezetben főleg az államfői hatalom és a bírói szervezet kapcsolatáról volt szó. Most néhány szót a köztársasági elnöknek a kormányhoz és a törvényhozáshoz való viszonyáról szükséges szólni. Ezek azok a területek, amelyeken eddig a legtöbb feszültség keletkezett. Ugyanakkor erre a viszonyrendszerre vonatkozó információt nemcsak ezen alfejezet, hanem a kormányforma részleteivel és a törvényhozás szerkezetével foglalkozó fejezetek is tartalmazzák.

<sup>432</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 849. o.

<sup>433</sup> Uo. 846. o. Arra egyébként, hogy a cseh alkotmánybíróság, amely tagjai között számos volt bíró foglal helyet, az igazságszolgáltatás autonómiájának, sőt, már-már ellenőrizetlenségének körülbástyázására törekszik, mások is utalásokat tettek a szakirodalomban. Lásd például Bárta, Jan: *Dva prezidenti u Ústavniho soudu*. In: Pocta Josefu Blahožovi. Szerk.: Klíma, Karel.VŠAP, Praha, 2007. 221. o.

A hatályos alkotmány szerint a cseh államfő az, aki kitűzi a képviselőházi és szenátusi választások időpontját, ezt azonban nem teheti meg önállóan és önhatalmúlag, mert ez a döntés is ellenjegyzést igényel.<sup>434</sup> Egyes alkotmányos határidők is kötik az elnököt – például a parlamenti választásokat legkésőbb 90 nappal azok megtartása előtt kell kitűzni. Továbbá a választások után a köztársasági elnök az, aki összehívja az újonnan megválasztott Képviselőház alakuló ülését. Ezt legkésőbb a választásokat követő 30 napon belül kell megtennie. Ez nemcsak elnöki jogosultság, hanem kötelezettség is egyben. Ha az elnök elmulasztana ennek eleget tenni, akkor a Képviselőház magától ül össze. A Szenátus esetében nincs szükség az alakuló ülés összehívására, mert a cseh parlament második kamarája folyamatosan működő testület, amely kétévenként egyharmad részben újul meg.

A köztársasági elnök bizonyos szigorúan szabályozott esetekben fel is oszlathatja a Képviselőházat. A Szenátus vonatkozásában megint nincs ilyen jogosítványa, mert az gyakorlatilag feloszlatatlan. A Képviselőház elnöki feloszlására főszabályként akkor kerül sor, ha az nem szavazta meg a bizalmat az újonnan kinevezett kormánynak, amelynek miniszterelnökét a köztársasági elnök a Képviselőház elnökének a javaslatára nevezett ki. Továbbá akkor is fel lehet oszlatni a Képviselőházat, ha az három hónapon belül nem hoz döntést olyan törvényjavaslat kérdésében, amely megtárgyalását a kormány bizalmi kérdésnek tekinti, illetve akkor is, amikor a Képviselőház ülését a megengedettnél hosszabb időre függesztették fel, és végül akkor, ha a Képviselőház három hónap alatt nem tudott határozatot hozni, bár ülését nem függesztették fel, és ez időszak alatt ismételten is összehívták.

Ezekben az esetekben az államfő önálló hatáskörrel rendelkezik, ezért komoly szerepet játszhat a politikai válságok kezelésében. Egyetlenegy alkotmányban szabályozott esetben azonban nem köteles feloszlalni a Képviselőházat – ez ugyanis mindig csupán egyik lehetősége. Még akkor sem köteles feloszlalni a Képviselőházat, ha az harmadik nekifutásra sem sza-

<sup>434</sup> Korábban ez is a vitás kérdések közé tartozott. 1995-ben az akkor regnáló államfő, Václav Havel a képviselőházi választásoktól eltérő időpontban akarta kitűzni a szenátusi választásokat. Az akkori miniszterelnök, Václav Klaus azonban nem értett egyet ezzel. Havel elnök egyoldalúan döntött, és Klaus kormányfő végül aláírta az elnöki döntést, bár nem értett egyet azzal. Abból indult ki ugyanis, hogy az ellenjegyzés alapvetően jogi és nem politikai aktus. Erről lásd Koudelka, Zdeněk: *Kontrasignace*. In: Dělna moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014. 138–139. o.

vazott bizalmat a kormánynak – azaz az elnök tovább próbálkozhat a kormányalakítással. Egy esetben viszont meg van kötve a keze – a 2009. évi 319. számú alkotmányerejű törvény ugyanis előírta számára azt a köteleiséget, hogy köteles felosztatni a Képviselőházat, amennyiben erről maga a Képviselőház határozott, mégpedig az összes képviselő háromötödös minősített többségével.

A cseh köztársasági elnök, szemben az 1960 és 1992 közötti időszakkal, most már nem rendelkezik törvénykezdeményezési joggal. Ha szeretne, akkor a Képviselőház előtti felszólalásában, amelyhez egyébként alkotmányos joga van, tehet ilyen javaslatokat a honatyáknak, azok azonban nem kötelesek eleget tenni ennek a kérésnek és érdemben foglalkozni az ügygel. Hasonló a helyzet a kormánnyal is, amely ülésein szintén részt vehet, de a jogalkotási vagy a végrehajtási tevékenységében nem utasíthatja.<sup>435</sup> Az államfő azonban ilyen látogatás alkalmából csak az érvei erejével tud hatni a törvényhozó testületre vagy a kormányra, más jogi lehetősége ilyenkor nincs.<sup>436</sup>

Az államfői aláírásnak is kell szerepelnie a cseh hivatalos közlönyben kihirdetett törvényeken. Az államfői aláírás második helyen szerepel a képviselőházi elnök és a miniszterelnök aláírása között. Ez a sorrend nem követi a presztízsszempontokat, hanem inkább az aláírások időbeli egymásra épülését. A képviselőházi elnök és a miniszterelnök aláírása tulajdonképpen autorizálja a jogszabályt, és mint ilyen kötelező. Ezzel szemben az államfői aláírásnak némileg más a szerepe, és a köztársasági elnök meg is tagadhatja a jogszabály aláírását. Ha a Képviselőház az összes képviselő abszolút többségével újból megszavazta az államfő által megvétózott törvényt (a Szenátus elé ilyenkor már nem kerül az ügy, mert az alkotmány nem tartalmaz ilyen kötelezettséget), akkor az mindenképpen kihirdetésre kerül, attól függetlenül, hogy az államfő aláírja azt, vagy sem.

Az elnöknek elvben alá kellene írni az ily módon újból megerősített jogszabályt, de ehelyett egy másik alkotmányos gyakorlat, szokás alakult ki. Az újból elfogadott megvétózott törvényt egy képviselőházi kíséző ha-

tározattal együtt kihirdetik és publikálják.<sup>437</sup> Ez a gyakorlat 1994-ben alakult ki, amikor Václav Havel elnök megvétózta az első törvényt. Később ezen eljárás bekerült a Képviselőház házszabályába, amit többen azóta is kritizálnak.<sup>438</sup> Egyébként az 1960 és 1992 közötti időszakban az államfőnek nem volt vétójoga és köteles volt aláírni a törvényhozás által elfogadott törvényeket.

A Cseh Köztársaságban az elmúlt évtizedben ezen a területen még egy furcsa alkotmányos szokás alakult ki. Az államfő néha ugyanis nem ír alá egy törvényt, de nem is vétózza meg azt. Ilyenkor az érintett jogszabályt az aláírása nélkül hirdetik ki. Václav Havel viszonylag ritkán folyamodott ehhez a módszerhez, Václav Klaus viszont több törvény kapcsán is így járt el. Természetesen ilyenkor az államfői aláírás hiányának nincsenek jogi, inkább csak politikai és szimbolikus következményei.<sup>439</sup> A következő lehetőség az, hogy az államfő ugyan aláírja az elé tett törvényt, de külön kifejezi kritikáját azzal szemben, vagy legalább annak bizonyos részeivel szemben.

Az egyik probléma az, hogy az elnöki vétó az egész kifogásolt jogszabályra kell hogy vonatkozzon, nem csak annak bizonyos részeire. Ez gyakorlatilag leszűkíti az államfő mozgásterét. A cseh alkotmány elméletileg csak szuszpenzív, azaz halasztó hatályú elnöki vétót ismer, de bizonyos körülmények között annak lehetnek abszolút jellegű kihatásai is. A cseh törvényhozásban ugyanis az előző Képviselőház és az utódja között a diszkontinuitás elve érvényesül – azaz az előző összetételű testülethez benyújtott jogszabálytervezetek, amennyiben azokból nem született törvény, nem mennek tovább, úgymond nem öröklődnek. Az újonnan megválasztott Képviselőház tehát nem köteles foglalkozni az elődje elé került javaslatokkal. Tehát abban az esetben, ha a ciklus végén az államfő akkor vétó meg egy törvényt, amikor már lehet tudni, hogy a Képviselőház nem fog összeülni még egy ülésre, tulajdonképpen abszolút vétójogot gyakorol, mert ezzel megpecsételi a jogszabály sorsát, hiszen nincs kinek szavaznia róla. Az új Képviselőház azt nem teheti meg.<sup>440</sup>

<sup>437</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 98. o.

<sup>438</sup> Jirásek, Jiří: *Může nebo musí prezident schváléný zákon podepsat?* In: Vykonná moc v ústavním systému České republiky. Masarykova universita, Brno, 2005. 89–90. o.

<sup>439</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 99–100. o.

<sup>440</sup> Uo. 104. o.

Végül meg kell említeni még egy fontos korlátozást, amelyet nem maga az alkotmány vezetett be, hanem egy későbbi alkotmányerejű törvény, nevezetesen a Cseh Köztársaság biztonságáról szóló 1998. évi 110. számú törvény. Ennek értelmében ugyanis a hadiállapot idején és a szükségállapot alatt a köztársasági elnök nem emelhet vétót a kormány által a rövidített eljárásban beterjesztett és megszavazott jogszabályokkal szemben.

A köztársasági elnök és a törvényhozás kapcsán meg kell említeni azt, hogy az államfő a Szenátus által elfogadott törvényes intézkedéseit is aláírja, amelyeket ezen testület akkor fogadhat el, ha nem működik a Képviselőház. Korábban már volt arról szó, hogy az államfő mindkét kamara ülésén részt vehet és ott fel is szólalhat. Ez a jog a bizottsági ülésekre is vonatkozik, a vizsgálóbizottságok kivételével. A felszólalásaiban nincs korlátozva – ha kéri, szót kell adni neki. Ugyanakkor a köztársasági elnöknek az eskütétel kivételével nincs kötelessége megjelenni a parlament bármelyik háza előtt.<sup>441</sup>

A következő nagy kérdés a cseh államfő és kormány kapcsolata. A kormánytagok a köztársasági elnök kezébe teszik le az esküjüket, illetve nála nyújtják be a lemondásukat. Ezen hatáskör gyakorlása során meg kell különböztetni azokat az eseteket, amikor az államfő keze teljesen meg van kötve és köteles visszahívni a kormányt – például ha az a Képviselőházban elbukott a bizalmi szavazáson –, valamint azokat a kompetenciákat, amikor megőrzi némi mozgásterét – például a miniszterelnök személyének kijelölésében, legalábbis az első két fordulóban. Az alkotmányból ugyanis nem következik *expressis verbis*, hogy az államfőt a miniszterek kinevezésénél és felmentésénél teljes mértékben kötné a kormányfő akarata. Ez egyes szakemberek szerint azt is jelenti, hogy a szerinte alkalmatlan vagy a számára elfogadhatatlan személyek kinevezését akár el is utasíthatja.<sup>442</sup>

Ez azonban a parlamenti köztársaságban, a Képviselőháznak felelős kormány esetében meglehetősen ingoványos talaj. Bár a cseh államfők eddig inkább óvatosak voltak ezen a területen, mégis már előfordult néhány

eset, amikor vagy feltételhez kötötte egy miniszter kinevezését,<sup>443</sup> vagy időt próbált húzni a miniszterek lemondásának elfogadása során, mégpedig azzal a céllal, hogy ez idő alatt kiderüljön, milyen irányt vesz az adott kormányválság.<sup>444</sup>

Ebből a szempontból a legtanulságosabb időszak Miloš Zeman államfővé választása után következett be. Zeman 2013 tavaszán tudta elfoglalni a posztját, éppen akkor, amikor a Petr Nečas polgári demokrata politikus által vezetett jobbközép kormány volt hatalmon. Ezzel a kormánnyal az új államfő egyáltalán nem szimpatizált – végül is a második fordulás fő ellenfele, Karel Schwarzenberg ennek a kormánynak volt külügyminisztere.

Zeman rögtön az elején jelezte, hogy nagyon aktív elnök akar lenni. Ez azonban nemcsak abban nyilvánult meg, hogy tervbe vette a kormányülések és a parlamenti ülésszakok sűrű látogatásait, hanem abban is, hogy nem akart figyelembe venni az elmúlt időszakban kialakult olyan politikai szokásjogot, amely nem tudott támaszkodni az alkotmány írott rendelkezéseire. Egyébként ezt a politikát már elődje, Václav Klaus is folytatta, de valamivel óvatosabban. A baloldali Zeman és jobboldali Klaus, akik között az évek során emberileg nagyon korrekt kapcsolat alakult ki,<sup>445</sup> ebben a kérdésben nagyjából azonos állásponton voltak. A különbség csupán a vehemenciában, valamint a kínálózó lehetőségekben nyilvánult meg.

Bár az előnytelen helyzetére hamar ráeszmélő összeomlott jobbközép koalíció gyorsan igyekezett jelezni az új államfőnek, hogy rendelkezik a kormányalakításhoz szükséges képviselőházi többséggel, az államfő azt nem találta elegendőnek, és az előrehozott választásokig kinevezte átmeneti avagy

<sup>443</sup> Václav Klaus elnök 2005-ben például csak azután volt hajlandó egészségügyi miniszternek kinevezni David Rath nevű szociáldemokrata politikust, miután az lemondott az Orvosi Kamarában betöltött tisztségéről.

<sup>444</sup> 2011 tavaszán Václav Klaus államfő néhány miniszter visszahívására szóló javaslatot kapott Petr Nečas kormányfőtől, amely kérésnek azonban nem tett eleget rögtön, azaz haladéktalanul. Klaus ugyanis úgy látta, hogy egy nagyobb és súlyosabb kormányválság van kibontakozóban, mert itt egyebek mellett egy koalíciós párt elnökének visszahívásáról is szó volt, ami az egész kormány bukását okozhatta. Végül az elnöki időhúzásnak és érdeklődésnek az lett a következménye, hogy a kormányfő egy másik, kiegészített javaslattal jött hozzá, amellyel adott pillanatban sikerült elkerülni a kormánykoalíció szétesését és a kormány bukását.

<sup>445</sup> Sőt, a 2013-as elnökválasztási kampány során Klaus elnök nyíltan Zeman győzelmét támogatta.

<sup>441</sup> Pavlíček a kol.: cit. op. 840. o.

<sup>442</sup> Adamus, Vladimír: *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů*. Správní právo, 1996. 2. sz. 73–74. o.

hivatalnokinak is nevezhető Jiří Rusnok kormányát.<sup>446</sup> Az átmeneti hivatalnok-szakértői testületnek szánt kormány tulajdonképpen csak az államfői kinevezésből merítette legitimitását, hiszen a parlamentben nem nagyon volt esélye többséget szerezni. A kormány vezetője és több tagja viszont egyáltalán nem volt politikában ismeretlen apolitikus szakértő, hanem korábban komoly pozíciókat töltöttek be kormányzati szinten, vagy a Zeman államfőhöz közel álló (sőt, részben általa alapított), de mégiscsak parlamenten kívüli kispárthoz, amely jellemző módon még a nevében is felhasználta az alapítója nevét.<sup>447</sup>

Ilyen beavatkozási lehetőséget az államfői aktivizmusra Zemannak a Nečas-kabinet idő előtti bukása biztosított. Erre 2013 nyarán került sor. Az államfő, a korábbi szokásoktól eltérően nem kérte fel a lemondott kormányt arra, hogy az előrehozott választásokig ügyvezető kormányként vigye tovább az ügyeket, hanem 2013. július 10-én kinevezte a saját szempontjai szerint összeválogatott Jiří Rusnok vezette kormányt. A köztársasági elnök nem titkolta azt az óhaját, hogy legjobban annak örülne, ha a Rusnok-kormány egészen a 2014-ben esedékes rendes választásokig tudná vezetni az országot. Amikor azonban a kormány a Képviselőházban augusztusban benyújtotta a programját,<sup>448</sup> akkor (konkrétan 2013. augusztus 7-én) nem kapta meg a bizalmat, mert csak 93 képviselő volt hajlandó támogatni a munkáját. Többnyire a szociáldemokrata és kommunista képviselőkről volt szó. A polgári jobboldal és centrum 100 mandátumot tudhatta biztosan maga mögött. Miután a Rusnok-kabinet néhány hiányzó szavazat híján<sup>449</sup> nem kapta meg a szükséges bizalmat, az államfő augusztus 13-án elfogadta ugyan a lemondását, de a 2013 novemberében esedékes választásokig megbízta azzal, hogy addig vigye az ügyeket.<sup>450</sup>

<sup>446</sup> Rusnok kormányfő maga pénzügyminiszter volt egyik korábbi szociáldemokrata színezetű kormányban és hagyományosan közel állt Zemanhoz.

<sup>447</sup> Az Állampolgárok Jogainak Pártjáról – Zemanékról van szó. (csehül: Strana práv občanů- Zemanovci)

<sup>448</sup> <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/288744-ceska-vlada-uradnikov-schvalila-svoje-programove-vyhlasenie/> (letöltés: 2014. 07. 30.)

<sup>449</sup> Azt is figyelembe kell venni, hogy két képviselő – egyik baloldali, másik jobboldali – már hónapok óta börtönben ült, azért tartósan akadályoztatva voltak a szavazásban.

<sup>450</sup> Erről lásd <http://www.sme.sk/c/6900031/vlada-ceskeho-premiera-rusnoka-podala-demisiu.html> (letöltés: 2014. 07. 30.)

Az államfő és a politikai szövetségeseinek a szempontjai szerint összeállított kormány tehát folytathatta a munkáját egészen 2014 januárjáig. A választások után ugyanis hosszú és nehéz tárgyalások kezdődtek, mert az első helyen végzett szociáldemokraták és a második helyen végzett ANO nevű teljesen új politikai formáció<sup>451</sup> között csak nagyon minimális volt a különbség.<sup>452</sup> Végül összeállt az új koalíció, amely az előbb említett két párton kívül még a kereszténydemokrata néppártiakból áll, és így a köztársasági elnök 2014. január 17-én Bohuslav Sobotka szociáldemokrata elnököt kérte fel kormányfőnek, és január 29-én kinevezte a kormányának többi tagját is. Ez azt jelentette, hogy a választások időpontjától a kormány kinevezéséig összesen 95 nap tele el, ami eddig rekordnak számít a cseh kormányalakítások történetében.<sup>453</sup>

Végig bizonytalan volt, hogy az államfő hajlandó lesz-e kinevezni a kormányfő és a pártok által javasolt összes személyt. Sőt, a kinevezési ünnepség elején mindenki először megdöbbsent, mert az államfő a beszédét azzal kezdte, hogy nem nevez ki három elé terjesztett személyt. Azonban szerencsére nem arról volt szó, hogy egy újabb háborúba kezd bele a parlamentet uraló politikai pártokkal, hanem csak arról, hogy az államfő elé terjesztett miniszterek listáján több súlyos hiba volt. Az egyes esetekben nem stimmeltek a kinevezendő személyek keresztnevei, valakinek elírták a vezetéknevét és összesen két egészségügyi minisztert akartak tévedésből egyszerre kinevezni. Az államfő végül is minden elé terjesztett személyt kinevezett, de hosszasan viccelődött az összesen alig egyoldalas dokumentumban található súlyos hibák magas számán, és általában véve rejtetten el-

<sup>451</sup> Az ANO rövidítés igent jelenti a cseh és szlovák nyelvben, bár hivatalosan a párt elődjének a neve következő volt: *Aktiv nespokojených občanů*, azaz *Az Elégedetlen Állampolgárok Aktívája* (talán inkább Kollektívája). Ezt a pártot a híveiből, a vállalatoknak a beosztottjaiból és a különböző hírességekből a cseh állampolgárságú, de szlovák származású milliárdos, Andrej Babiš hozta létre még 2011-ben. Érdekes a mozgalom honlapjának az elnevezése is: [www.anobudeliz.cz](http://www.anobudeliz.cz), ami következőképpen fordítható le: [www.igenjobblesz.cz](http://www.igenjobblesz.cz). A 2013-as választások után az ANO összesen 47 mandátumot szerzett a 200 fős cseh Képviselőházban.

<sup>452</sup> <http://www.aktualne.cz/wiki/politika/vlada-jiriho-rusnoka/r-i:wiki:3819/> (letöltés: 2014. 07. 30.)

<sup>453</sup> <http://www.teraz.sk/zahranicie/milos-zeman-vlada-vymenovanie/72080-clanok.html> (letöltés: 2014. 07. 30.)

celődött a nála jóval fiatalabb Sobotka kormányfő rovására.<sup>454</sup> Úgy néz ki, hogy a köztársasági elnök 2013 második felében a kormány összetételének a befolyásolása során megpróbált eljutni az alkotmányosan még lehetséges végső határig, de azt már nem lépte túl.

A cseh kormány egyrészt testületként mondhat le, másrészt a miniszterek külön-külön is le tudnak mondani. A kormányfő lemondása természetesen az egész kormány lemondását jelenti. Az egyes miniszterek viszont a kormányfőn keresztül nyújtják be a lemondásukat az államfőnek, azaz nem közvetlenül. Továbbá a köztársasági elnök akkor is visszahívja a minisztert, ha az erre irányuló javaslatot a miniszterelnök tette meg. Ebből az is következik, hogy a kormány tagja csak olyan személy lehet, aki élvezi a miniszterelnök bizalmát. Az államfő ilyenkor csak nagyon korlátozott mértékben képes befolyásolni a miniszterelnököt – igazából csak az időhúzással játszhat, mert az alkotmány nem állapít meg számára konkrét határidőt arra nézve, hogy eleget tegyen a kormányfő javaslatának. Igaz, itt sem feszítheti a húrt a végtelenségig, mert bár konkrét határidő e téren nem létezik, nem lenne szabad, hogy a döntés elhúzódása veszélyeztesse a kormányzás stabilitását.<sup>455</sup>

Bár a kormány összetételének meghatározása alapvetően a parlamenti erőviszonyoktól és a miniszterelnök akaratától függ, az államfőnek mégiscsak van hatása a konkrét összetételére. A köztársasági elnök ugyan nem nevezhet ki miniszternek olyan személyt, akire nem a kormányfő tett javaslatot,<sup>456</sup> de ha nagyon nem akar valakit kinevezni, akkor nem köteles azt megtenni. Tény, hogy egy ilyen lépés súlyos politikai, de akár közjogi következményeket is vonhat maga után, különösen akkor, ha a kormánykoalíciónak minősített többsége lenne a törvényhozásban. Ez a mozgáster azonban inkább a kormány kinevezésekor létezik számára, mintsem az egyes kormánytagok visszahívása esetében.<sup>457</sup>

<sup>454</sup> Zeman kritizoval chyby v zozname, vládu vsak vymenoval. Lásd <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/306776-zeman-vymenoval-ministrov-sobotkovej-vlady/> (letöltés: 2014. 07. 30.)

<sup>455</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit op. 842. o.

<sup>456</sup> Uo. 841. o.

<sup>457</sup> Erre a problémára nézve azonban létezik egy másik vélemény is. Eszerint az alkotmány szövege nem zárja ki azt, hogy az államfő egy minisztert akár a kormányfő

A köztársasági elnök továbbá jogosult a már lemondott vagy a választásokat elvesztő kormányt megbízni azzal, hogy ideiglenesen, az új kormány felállításáig lássa el a kormányzati teendőket. Ezen ideiglenes mandátum az új kormány kinevezésével ér véget. Ez még nem jelenti egyben a parlamenti bizalmat is, hiszen arról csak később, a kinevezése után szavaz a Képviselőház. Tehát a bizalmi szavazástól függetlenül, mindig a köztársasági elnök alkotmányos feladata, hogy az ország ne maradjon kormány nélkül – akár rendes, akár megbízott ideiglenes kormányról van szó. Arra viszont vigyáznia kell, hogy nem tarthat meg hivatalban párhuzamosan két kormányt – a távozó és az érkező kormányt. Mindig egyértelműnek kell lenni, hogy ki a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányfő és miniszterei.<sup>458</sup>

Arra az esetre, amikor az államfő valamilyen oknál fogva nem akart kinevezni valakit miniszternek, egy érdekes gyakorlat alakult ki a Cseh Köztársaságban. Ilyenkor ugyanis a miniszterelnök a saját első helyettesének nevezi ki azt a személyt, akiről előre tudni lehet, hogy az államfő soha nem nevezné ki őt a különböző aggályai miatt. Ilyen személy aztán akár több hónapon át is vezetheti a minisztériumot. Ugyanakkor az alkotmánybíróóság egyik határozatában deklarálta, hogy a miniszter az alkotmányos jogállásában nem helyettesíthető első miniszterhelyettesel. Az alkotmánybíróóság elválasztotta azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a minisztérium gyakorol azoktól, amelyeket a miniszter. Az első esetben a miniszter, mint egy fontos szerv monokratikus vezetője bizonyos kompetenciákat ráruházhat az alatta álló tisztviselőkre, az utóbb említett esetben azonban

beleegyezése nélkül visszahívjon. Tény, hogy a kormányfő ilyenkor a saját lemondásának a kilátásba helyezésével védekezhet. A cseh alkotmány szövege expressis verbis a kormány vagy az egyes tagjai elnöki visszahívását nem köti valamely más közjogi szerv kötelező kezdeményezéséhez. Ezzel szemben tény, hogy az államfőnek nagyon meg kellene fontolnia a Képviselőház bizalmát élvező kormány visszahívását, hiszen az egy roppant veszélyes és kockázatos lépés lenne az adott közjogi konstrukcióban. Ez a politikai mozzanat tulajdonképpen semlegesíti azt a követelményt, hogy a kormánynak az államfő bizalmát is élveznie kell. Koudelka, Zdeněk: cit. op. 114–115. o. A probléma ezzel az értelmezéssel az, hogy gyakorlatilag lehetőséget ad a parlamentáris kormányforma megkérdőjelezésére, pedig az semmiképpen sem lehetett az alkotmányozó szándéka, legalábbis csak nagyon nehezen találhatóak erre utaló konkrét jelek.

<sup>458</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit op. 842. o. Koudelka, Zdeněk: cit. op.

nem. Tehát a törvény által kifejezetten a miniszterre ruházott kompetenciát más minisztériumi tisztviselőre nem lehet ráruházni.<sup>459</sup>

A köztársasági elnök részt vehet a kormány ülésein, valamint információt követelhet a kormánytól, illetve annak tagjaitól. Továbbá jogában áll megvitatni a kormánnyal, illetve a kormánytagokkal azokat a kérdéseket, amelyek a hatáskörükbe tartoznak. Ennek a megoldásnak a gyökerei a második világháború előtti időszakra nyúlnak vissza. Sőt, az 1920. évi alkotmánylevél értelmében az államfő ilyenkor elnökölt is a kormány ülésein. Jelenleg ilyen előjoga már nincs.<sup>460</sup>

Az államfő által a kormánytól kért jelentések, illetve információk egyaránt kérhetőek írásban és szóban is, a köztársasági elnök által meglátogatott kormányülésen is. Nemcsak az alkotmány, de a kormány tárgyalási rendje sem tartalmaz konkrétabb útmutatást erre nézve. Az eddigi gyakorlat szerint az államfő azokon a kormányüléseken vett részt, ahol olyan kérdésekről tárgyaltak, amelyek őt is érdekelték. A cseh államfő egyébként azt is megteheti, hogy a saját hivatalába hívja meg a miniszterelnököt vagy minisztereket azzal a kéréssel, hogy tájékoztassák őt. Ezt akár az egész kormánnyal megteheti. Az ilyen meghívás során kialakult ülés azonban semmiképpen sem tekinthető kormányülésnek.<sup>461</sup>

Az államfő jogosult részt venni az Állam Biztonsági Tanácsának az ülésein is. Ezt a testületet a kormányfő és a kormány néhány tagja alkotja.<sup>462</sup> Az államfő itt is jelentéseket, illetve információt kérhet, illetve követelheti, hogy a testület azokkal a kérdésekkel is foglalkozzon, amelyeket ő vetett fel. Nyilván olyan problémákról lehet szó, amelyek a tanács hatáskörébe tartoznak.

Sajátos államfői jogállás létezik a fegyveres erők és a honvédelem területén. Az államfő ugyanis a cseh fegyveres erők főparancsnoka. Ugyanakkor az összes ilyen típusú döntés a kontraszignáláshoz kötött. Ez még az elnök katonai irodája vezetőjének a kinevezésére is vonatkozik. A cseh fegyveres erők egyébként három szervezeti egységből állnak: a hadsereg-

ből, a várórségből és a köztársasági elnök katonai irodájából.<sup>463</sup> Az államfő a főparancsnoki minőségében alapvetően három fontos kompetenciával rendelkezik: ő hagyja jóvá a katonai rendtartásokat, tiszteletbeli vagy történelmi elnevezéseket adományoz az egyes katonai egységeknek, valamint kölcsönadja az egységeknek a harci zászlókat.<sup>464</sup>

Itt meg kell jegyezni, hogy bár a kormánytagok nincsenek alárendelve a köztársasági elnöknek, ez nem vonatkozik teljes mértékben a hadügyminiszterre. Az ugyanis azoknak az aktusoknak a vonatkozásában, amelyek az államfő mint a fegyveres erők főparancsnoka kompetenciájába tartoznak, mégiscsak a köztársasági elnök alá is tartozik. De miután ezek a kompetenciák is ellenjegyzéshez kötöttek, ennek nincs különösebb jelentősége.<sup>465</sup>

### *Az államfői aktusok jellege*

A cseh köztársasági elnök aktusai az egyes alkotmányjogászok szerint az alkotmányos aktusok külön kategóriáját alkotják, amelyek nem azonosak a törvényhozói, bírói vagy közigazgatási aktusokkal. A köztársasági elnök azért adja ki ezeket az aktusokat, mert ő az államfő, és nem azért, mert ő az alkotmányban a végrehajtó hatalom fejezetben szerepel. A formájuk tekintetében három típusról lehet itt beszélni: a határozatokról, más jogi aktusokról és a politikai aktusokról.<sup>466</sup>

Az alkotmány értelmében a köztársasági elnöknek nincs joga általánosan kötelező normatív aktusok kibocsátására. Ez nemcsak a törvényi szintű, hanem a törvény alatti jogszabályokra is vonatkozik. Ugyanakkor az egyes elnöki aktusoknak materiális értelemben mégiscsak van normatív jellege, bár formálisan a cseh jogrend nem tekinti azokat jogi normáknak. Ebbe a körbe sorolhatók például azok a fegyelmi rendelkezéseket is tartalmazó katonai rendtartások, amelyeket az államfő mint a fegyveres erők

<sup>459</sup> Lásd a következő alkotmánybírói határozatokat: 23/1993-1994, 142/1996, 63/1999, 16/2003 Sb. n. a u. ÚS.

<sup>460</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 843. o.

<sup>461</sup> Uo. 843. o.

<sup>462</sup> Erről lásd a Cseh Köztársaság biztonságáról szóló 1998. évi 110. alkotmányereji törvényt.

<sup>463</sup> Lásd a Cseh Köztársaság fegyveres erőiről szóló 1999. évi 219. számú törvényt.

<sup>464</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 844. o.

<sup>465</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 115. o.

<sup>466</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 827–828. o.



főparancsnoka bocsát ki. Az amnesztiáról, azaz a közkegyelemről szóló döntés is normativitás jegyeit viseli magán – egyébként ezt az aktust a hivatalos közlönyben is közzé kell tenni.<sup>467</sup>

Az elnöki határozatok az élet különböző aspektusait érintik, érinthetik. Ide tartoznak a kinevezési vagy kitüntetési határozatai, a Képviselőház feloszlását elrendelő aktusa stb. Miután az aktusai jelentős része ellenjegyzést igényel, ebből az következik, hogy legalább azok a döntései, amelyek az alkotmány 63. cikkében szerepelnek, írásosak kell hogy legyenek, bár maga az alkotmány azt nem mindig írja elő. A legvitatottabb kompetencia a főparancsnoki jogok gyakorlása válság, illetve háború idején. Ilyenkor ugyanis nem mindig lehetséges az írásbeli határozatok kiadása.<sup>468</sup>

Más jogi aktusoknak tekinthetők például az államfő alkotmánybíróági beadványai, illetve rendszerint azok a helyzetek, amikor ő az egyik peres fél. Ilyenkor őt is kötik a perjogi szabályok. Végül a politikai aktusok kategóriájába tartoznak a külpolitika területén tett aktusai, nyilatkozatai, gesztusai és egyéb megnyilvánulásai. Ilyenkor természetesen az elnököt kötik a saját országa törvényei, és más közhatalmi szervekkel szoros együttműködésben kell fellépnie.<sup>469</sup>

Érdekes kérdés az elnöki dekrétumok, azaz rendeletek kérdése. A hatályos cseh alkotmány és jogrend nem ismer ilyen kategóriát. De még a második világháború előtti csehszlovák alkotmány és törvények sem rendelkeztek az elnöki dekrétumokról. Ettől függetlenül a londoni emigrációban tartózkodó csehszlovák elnök (Edvard Beneš) és kormánya 1940 és 1945 között törvényerejű rendeleteket adott ki. Mindezt annak ellenére, hogy a londoni csehszlovák emigráció közjogilag az 1920-as alkotmányra támaszkodott, amely nem tartalmazott ilyen lehetőséget. Mégis az akkori antifasiszta kontextusban mindenki elismerte, hogy a rendkívüli körülményekre való tekintettel legitim, sőt, célszerű ilyen jogi normák kiadása, hiszen az állami kontinuitást képviselő elnök legfőbb feladata mindent megtenni a szuverén és független csehszlovák államiság visszaállítása érdekében. Ennek keretében akár olyan lépéseket is megtehet, amelyeket a hatályos

alkotmány nem ismer. Egy feltétele volt az egésznek – a felszabadulás után a legitim törvényhozásnak jóvá kellett hagynia ezeket az aktusokat, ami 1945-ben meg is történt.<sup>470</sup> Ezt a hozzáállást elfogadta a cseh alkotmánybíróóság is.<sup>471</sup> Jelenleg csak remélni kell, hogy ilyen rendkívüli elnöki jogalkotásra a jövőben már nem lesz szükség.

### *A cseh államfő és a külpolitika – a jogi keretek és a gyakorlati dilemmák, konfliktusok*

A fent már szereplő felsorolásokból látszik, hogy a nemzetközi kapcsolatok intézése és a külpolitika alakítása területén az államfő alapvetően a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéshez van kötve, ennek ellenére az alkotmány más rendelkezései és az egész cseh közjogi szerkezet, valamint még inkább a gyakorlat miatt éppen ez a terület vált azzá, ahol a köztársasági elnök komolyan képes volt hallatni a hangját. Sőt, talán ez lett az a terület, ahol az elmúlt évtizedben eddig a legtöbbet ütközött a cseh államfő az egyes cseh kormányokkal. Ezeknek az ütközeteknek nemzetközi visszhangja is volt – különösen a Lisszaboni Szerződés ratifikálásának vonatkozásában.

Bár a cseh külpolitika legfőbb alakítója a kormány részeként működő külügyminisztérium, az államfőnek mégiscsak komoly szerepe van, illetve lehet ebben a folyamatban. Ezt a mozgásteret főleg az alkotmány szélesíti ki számára a fent már többször idézett 63. cikkben, amely az ellenjegyzéshez kötött elnöki hatásköröket sorolja fel. A mozgásteret tehát nem korlátlan, talán csak a nyilvános fellépéseit kivéve, mert azok nem igényelnek kontraszignálást. Az alkotmánybíróóság ugyanis egyik fontos döntésében kimondta azt a fontos szabályt, hogy csak az aktus jellegű államfői döntéseket, határozatokat kell ellenjegyezni, de a szóbeli megnyilvánulások nem ilyenek.<sup>472</sup>

<sup>470</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 106. o.

<sup>471</sup> Nález Ústavního soudu č. 5/1995. Sb.

<sup>472</sup> Ezzel kapcsolatosan a legtöbb vita Václav Klaus idején keletkezett, aki Európa-szeretete híres volt az EU-integráció további elmélyítésével kapcsolatos szkepticizmusáról és a környezetvédelem szükségességének a relativizálásáról. A külföldi megnyilvánvá-

<sup>467</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 105. o.

<sup>468</sup> Uo. 829. o. és Koudelka, Zdeněk: cit. op. 56–57. o.

<sup>469</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 830. o.

A cseh államfő külpolitikai szerepvállalása szempontjából a legfontosabb rendelkezések azok, amelyek deklarálják, hogy a köztársasági elnök az, aki kifelé, a külföld felé képviseli az államot, továbbá ő az, aki tárgyal a nemzetközi szerződésekről és ratifikálja azokat. Igaz, ezt a hatáskört a kormányra vagy annak valamely tagjára is delegálhatja. Szintén az államfő az, aki fogadja a külképviseleti missziók vezetőit (itt a külföldi képviseletekről van szó), valamint megbízza és visszahívja a cseh külképviseletek vezetőit, azaz tulajdonképpen a misszióvezető nagyköveteket.

A külpolitikával kapcsolatos viták eddig majdnem mindig a ratifikálás kapcsán merültek fel. A nemzetközi szerződések ratifikálása ugyanis államfői hatáskör, bár az is igaz, hogy a fontos szerződéseket a parlament jóváhagyásával ratifikálja. Ez nem szokás, hanem alkotmányos előírás. Eddig a legnagyobb vitákat a Lisszaboni Szerződés ratifikálási folyamata generálta 2009-ben. Akkor ugyanis az történt, hogy az államfő nem volt hajlandó aláírni egy olyan nemzetközi szerződés ratifikálási okmányát, amelyről azt megelőzően már a parlament mindkét kamarája döntött, mégpedig minősített többséggel. Sőt, a kormány és a közvélemény többsége is támogatta ezt a ratifikálást, amelyet két alkotmánybíróvási határozat is

---

nulásai sokszor szöges ellentétben voltak a cseh kormány által képviselt álláspontokkal. Ez több konfliktust okozott az államfő és a kormány viszonyrendszerében. Ezek Jiří Paroubek szociáldemokrata miniszterelnök idején odáig fajultak, hogy a kormány komolyan kezdett gondolkodni azon, hogyan lehetne korlátozni a köztársasági elnök külföldi útjait, amennyiben Klaus nem fogja a jövőben figyelembe venni a kormány politikáját. Ebből végül nem lett semmi, de a feszültségek megmaradtak. Lásd Koudelka, Zdeněk: cit. op. 66. o. Emil Sobota, a második világháború előtti csehszlovák alkotmányjogász egyébként a kormánynak és parlamentnek nem tetsző elnöki szóbeli megnyilvánulásokkal kapcsolatosan egyszer találóan megjegyezte, hogy az alkotmány sehol sem írja elő az államfői némaság követelményét. Lásd Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: *Československý prezident republiky*. Praha, 1934. 325. o. Ugyanakkor Václav Pavlíček szerint, aki egyébként általában az önállóbb államfői jogállás mellett szokott érvelni az írásaiban, nem ilyen egyszerű a kép, mert a köztársasági elnök a nyilatkozataival is képviseli az államot kifelé, és ezért nem lehet teljesen szembe a kormány hivatalos politikájával, még akkor sem, ha nem kell annak kontraszignálása. Az államfő nem magánszemély, őt is köti a saját esküje, amelyben arra vállalkozott, hogy a tisztségét az egész nép érdekében és nevében fogja gyakorolni. Ezért a külföldi megnyilatkozásait nem lehet úgy tekinteni, mint egy lehetőséget a számára kedves magánvélemények nyilvános prezentálására. Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 826. o.

alátámasztott. Ehhez képest zavaró volt, hogy az államfő mindezek után még mindig halogatta a ratifikálást, amelyet végül is csak akkor írt alá, amikor az EU brüsszeli csúcstalálkozója után ígéretet kapott arra, hogy a Horvátország csatlakozása során megkötendő csatlakozási szerződésbe bekerülnek olyan passzusok, amelyek a cseheknek hasonló mentességet fognak biztosítani az EU Alapjogi Charta érvényesülése alól, mint a britek és lengyelek esetében. A cseh esetben ez főleg arra vonatkozik majd, hogy ez alapján nem lehet megkérdőjelezni a második világháború alatti és utáni úgynevezett Beneš-dekrétumok érvényességét.<sup>473</sup>

Itt sok szakértőben és politikusban egyaránt felmerült az a kérdés, hogy a köztársasági elnök megteheti-e ezt, hogy ennyire szembemegy a nép akaratát kifejező törvényhozó szerv akaratával a külpolitika területén. A cseh alkotmányjogászok között erről a kérdésről két eltérő markáns vélemény létezik. Azt majdnem mindenki elismeri, hogy vitatható az ügy.<sup>474</sup> Az eddig meghatározó vélemény szerint az elnök mozgásterében ebben a tekintetben limitált, és nem mehet szembe a népszuverenitást kifejező és képviselő törvényhozó szerv akaratával.<sup>475</sup> Ezt a nézőpontot tette magáévá a cseh alkotmánybírósg is az úgynevezett Lisszabon II. határozatában. Itt deklarálta azt, hogy a köztársasági elnök fölösleges halogatás nélkül köteles ratifikálni a megkötött és a parlament által már jóváhagyott nemzetközi szerződést.<sup>476</sup>

Ezzel szemben az általában az államfő nagyobb mozgásterével rendelkező Zdeněk Koudelka álláspontja szerint az elnököt nem lehet rákényszeríteni az aláírásra. Szerinte ugyanis az elnök akarata ellenére nem lehet sem megkötöni, sem ratifikálni a nemzetközi szerződést, és az alkotmány szigorú szövegeinek értelmezése során sem lehet mást állítani.<sup>477</sup> A kormánynak nincs a kezében olyan eszköz, amellyel jogszerűen rá tudná venni az állam-

<sup>473</sup> Erről a témáról és különösen a cseh alkotmánybírósg ide vonatkozó határozatáról lásd Vincze Attila: *A cseh alkotmánybírósg határozata a Lisszaboni Szerződésről*. Európai Jog 2009. 4. szám, 3-10. o.

<sup>474</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 826. o.

<sup>475</sup> Ebbe a táborba tartozik például Malenovský, Jiří: *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, 2009. 4. szám, továbbá Wint, Jan: *Principy českého ústavního práva*. Eurolex Bohemia, Praha, 2006, 150. o. és itt már többször idézett Antoš, Marek: cit. op. 38. o.

<sup>476</sup> Pl ÚS 29/09 ze dne 3 listopadu 2009 (Lisabon II)

<sup>477</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 86. a 88. o.

főt, hogy írjon alá olyan szerződést, amelyet nem akar. Az alkotmány szövege valóban nem ad konkrét támpontot arra nézve, hogy ilyenkor mit kell tennie az államfőnek, és mit tehetnek vele, ha nem úgy cselekszik, ahogyan a törvényhozás elvárja tőle. Az eddig meghatározó álláspont mellett a legtöbbször a népszuverenitás elvével és az azt kifejező parlament nagyobb legitimitásával tudtak érvelni, de ez inkább csak közvetett argumentum.

Ezt érzékeli Marek Antoš is, aki egyébként az első táborba tartozik. Szerinte, miután a 2012. évi alkotmánynovella révén bevezetett közvetlen államfőválasztás után majd megerősödik a köztársasági elnök legitimitása és kibővül a felelősségi köre is, a létező (és főleg leírt) alkotmányos rendelkezések kontextusában már nehezebben lehet érvelni az elnök ratifikálási kötelessége mellett.<sup>478</sup>

Abban viszont egyetértés van a legtöbb cseh alkotmányjogász között, hogy a külpolitika nem egyszerűen csak a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány feladata. Annál is inkább, mert egyetlen szerv, amely kapcsán a cseh alkotmányban előkerülnek a külpolitikai kérdések, az éppen az államfő.<sup>479</sup> Ezen a kontrasztjelmű kötelezettség nem változtat semmit – az csak annyit jelent, hogy az államfő ezekben a kérdésekben nem dönthet önállóan és egyedül. A helyzet fordítva is igaz – a kormánynak nem nagyon vannak eszközei arra, hogy az elnökre rákényszerítse saját akaratát, ha az valamit nem akar. Az akaratának megnyilvánulását ezekben a kérdésekben senki nem gyakorolhatja helyette, különösen az akarata ellenére nem. A Lisszaboni Szerződés elhúzódozó ratifikálása idején ugyanis előfordultak olyan bizarr ötletek, hogy az ilyen kérdésben „nem cselekvő” államfő helyett egy másik szerv – nevezetesen az alkotmánybíróság – vehetné át a kezdeményezést, és megoldhatná a válságot,<sup>480</sup> de ennek semmilyen jogalapja nincs a cseh közjogban.

Sőt, formálisan a külpolitikai kérdésekben a kezdeményezés igazából az államfő kezében van. Tehát ő nemcsak egy utolsó, a ratifikálást elvégző láncszem a folyamatban, hanem első és utolsó is egyben.<sup>481</sup> Hivatalosan ő az, aki nevében történik a nemzetközi szerződések megkötésének a kezde-

ményezése. Természetesen reálisan nem az elnök kis létszámú apparátusa végzi el a külpolitikai tevékenység javát, hanem a kormány és a külügyminisztérium.

A fentiek ismeretében több cseh szakértő is egyezően a jelenlegi alkotmányos szabályozás mellett abban látja a megoldást, ha a kormány és az államfő kooperálnak ezekben a kérdésekben, amihez viszont az is szükséges, hogy némileg korlátozzák magukat.<sup>482</sup>

### *A szlovák köztársasági elnöki intézmény születése és kezdeti működése*

Az elmúlt két évtizedben a szlovák alkotmányos berendezkedés legtöbb vitatott kérdése a köztársasági elnök alkotmányos pozíciója, illetve megválasztásának módja volt. Sokatmondó tény, hogy eddig összesen 4 alkotmánynovella érintette a szlovák államfő jogállását.<sup>483</sup> A probléma gyökereit ugyan részben magában az 1992. évi alkotmány szövegében kell keresni, azonban fő oka mégiscsak az a kiélezett belpolitikai küzdelem volt, amely 1994 és 1998 között Vladimír Mečiar kormányfő és Michal Kováč államfő között folyt.<sup>484</sup> Ebben a konfliktusban nagyon is nyilvánvalóvá váltak az akkor még nagyon frissnek számító szlovák alkotmány bizonyos hiányosságai és hézagai, amelyek nemhogy csökkentették volna, de tovább gerjesztették az egyes közjogi méltóságok közötti feszültségeket.

Leszámítva a második világháború időszakát,<sup>485</sup> Szlovákia nem rendelkezett önálló államfői pozícióval. Csehszlovákiában azonban 1918-tól

<sup>482</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 11. o.

<sup>483</sup> Az 1998-as, az 1999-es, a 2001-es és a 2011-es alkotmánynovellák. Mindegyik bemutatására később, a megfelelő helyen kerül majd sor.

<sup>484</sup> Erről az időszakról és különösen a mečiarizmus jelenségéről magyarul is lehet olvasni, lásd, Leško, Marian: *Mečiar és mečiarizmus*. Kalligram, Pozsony, 1998. c. könyvét.

<sup>485</sup> 1939 és 1945-ben Szlovákia köztársasági elnöke a néppárti Jozef Tiso volt, akit azonban a háború után mint háborús bűnöst végeztek ki.

kezdve egészen a közös állam fennállásának végéig, azaz 1992 decembereig létezett a köztársasági elnöki intézmény. A csehszlovák köztársasági elnök egyedüli és egyszemélyi államfő volt az országban. Az 1968-ban elfogadott, a csehszlovák föderációról szóló 143. számú alkotmánytörvény annak ellenére, hogy jelentős mértékben átalakította a föderalizált Csehszlovákia alkotmányos berendezkedését, valójában nem nyúlt hozzá a köztársasági elnöki intézmény alapjaihoz. A köztársasági elnöki tisztséget csak szövetségi szinten tartotta meg. A föderációt alkotó két nemzeti köztársaság csak a kollektív államfővel rendelkezett, azaz a Cseh Nemzeti Tanács Elnökségével, illetve a Szlovák Nemzeti Tanács Elnökségével. A szövetségi köztársasági elnököt a kétkamarás Szövetségi Gyűlés választotta, ahol tilos volt a kisebbségi nemzet majorizálása, tehát a jelöltnak a megválasztásához élveznie kellett mindkét köztársaság képviselői többségének bizalmát.<sup>486</sup>

A köztársasági elnök intézménye először 1992-ben jelent meg az akkor elfogadott és már a független államra szabott szlovák alkotmányban. Közismert, hogy a modern szlovák jogrend döntően a csehszlovák jogi hagyományokból merít. A parlament által választott, egyszemélyi köztársasági elnök intézménye a csehszlovák érában mondhatni mély gyökereket eresztett a szlovák országrészben is. Ezért nem meglepő, hogy az 1992. évi nyári alkotmányozás során a jogalkotó alapvetően ebből a tradícióból indult ki. Sőt, az egyes szlovák szerzők szerint a köztársasági elnökre vonatkozó 1992. évi rendelkezések egy részét majdnem szó szerint átvették az 1920. évi csehszlovák alkotmánylevélből. És itt nemcsak az államfő rendszertani elhelyezéséről van szó, de például olyan fontos jogosítványról is, miszerint az államfőnek jogában áll részt venni a kormányuléseken, illetve ilyenkor ott elnökölni is. Végső soron az államfő közvetett – azaz a parlament általi – megválasztása is csehszlovák közjogi hagyománynak tekinthető.<sup>487</sup>

Amikor az 1992. júniusi választások után nyilvánvalóvá vált, hogy Csehszlovákia szét fog esni, mindkét országrészben felgyorsultak az események. Az új szlovák alkotmány elfogadását nagyon nagy sietség és az

ellenzék javaslatainak félresöpörése jellemezte. A győztes politikai erők a Vladimír Mečiar vezette Demokratikus Szlovákiaért Mozgalom (HZDS), a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) és a Demokratikus Baloldal Pártja (SĎP) nem is törekedtek nagyobb konszenzusra, hiszen tudták, hogy az ellenzék alkotó Kereszténydemokrata Mozgalommal (KDH) és a magyar kisebbséget képviselő Együttélés Politikai Mozgalommal, valamint a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalommal szemben kényelmes többséggel rendelkeznek a parlamentben. Döntően ebből a sietségből és türelmetlenségből származnak a szlovák alkotmány azon hiányosságai,<sup>488</sup> amelyek főleg 1994 és 1998 között számos vitához és válsághoz vezettek. Ezek nagyobbik része éppen az államfő jogállására vonatkozott.

A szlovák alkotmány megalkotói 1992 nyarán lényegében a parlamentáris köztársaságra jellemző alkotmányos berendezkedést próbálták kiépíteni. Részben ebből az elképzelésből, részben pedig a csehszlovák alkotmányjogi hagyományokból következett a köztársasági elnök parlament általi megválasztásának gondolata is. Bár már akkor is felmerült a nép általi elnökválasztás lehetősége, komolyabb vita nem bontakozott ki e kérdés körül, az ellenzék sem vitatta különösebben a közvetett választási módot. A viták inkább az államfő helyettesítése körül bontakoztak ki, mert az ellenzék nem értett egyet azzal a többségi elképzeléssel, hogy az államfőt akadályoztatása vagy hiánya esetén a kormány helyettesítse.<sup>489</sup> Egyébként az új alkotmány szövege felett folytatott parlamenti vita néhány pontban módosította a kormány szakértői kidolgozott eredeti javaslatot. A szlovák államfő például így vesztette el a törvénykezdeményezés jogát. Továbbá az elfogadott szövegben megjelent az a szokatlan lehetőség, miszerint a parlamentnek jogában áll visszahívni az általa megválasztott államfőt, pedig az a rendelkezés, hogy az államfő felelősséggel tartozik a Nemzeti Tanácsnak, a jogalkotási folyamat során kikerült az alkotmánytervezetből.<sup>490</sup>

<sup>488</sup> Uo. 107. o.

<sup>489</sup> Csáky Pál ellenzéki parlamenti képviselő ezt csak a végrehajtó hatalommal kapcsolatosan tartotta megengedhetőnek, a többi jogkör tekintetében a köztársasági elnök helyettesítésére inkább a parlament elnökét tartotta alkalmasabbnak. Erről lásd CSÁKY P.: *Ha lenne párbeszéd...* Új Szó, 1992. 09. 02., 8.

<sup>490</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 38. o.

A köztársasági elnök és a törvényhozás kapcsolatában végül az államfő került ki meggyengülve az alkotmányozási folyamatból, mert a vita során minimumra redukálták az államfő házfelosztási lehetőségeit. A kormány viszonylatában viszont már nem gyengült meg annyira, sőt, inkább mérsékelten megerősödött.<sup>491</sup> Ezekből a mozgásokból azonban egy érdekes hibrid megoldás alakult ki, amely szellemisége most is kísért, pedig a szlovák alkotmány több jelentős módosításon esett át az elmúlt két évtizedben.

Ladislav Orosz, a téma egyik kiváló szakértője azért úgy véli, hogy az 1992-ben elfogadott alkotmány legproblematicusabb és legvitatottabb rendelkezései éppen az államfő, a parlament és a kormány viszonyrendszerére vonatkoznak. Szerinte az elfogadott szövegből érezhető, hogy az alkotmányozóra nem annyira a kipróbált külföldi modellek hatottak, hanem inkább a csehszlovák közjogi tradíciók, amelyeket azonban nem próbáltak még ki a pluralista parlamenti demokráciában.<sup>492</sup> Az alkotmány egyik baloldali atyja, Eubomír Fogaš szerint főleg azokat a normákat becsülték alá, amelyeket általában nem kell használni, viszont nagyon fontosá tudnak válni a politikai-közjogi válságok idején.<sup>493</sup>

Milyenek lettek tehát a köztársasági elnök konkrét hatáskörei az 1992-ben elfogadott alkotmány értelmében? Milyen lett az elnök alkotmányos pozíciója? Az államfőt a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa nevű, 150 képviselőből álló egykamarás parlament választotta, mégpedig minősített, azaz háromötödös többséggel. A minősített többségből az alkotmányozó a következő fordulóknál sem engedett. Az elnök mandátuma 5 évre szólt. Ugyanaz a személy köztársasági elnökké legfeljebb két egymást követő időszakban volt megválasztható. Az alkotmány 105. cikkének 1. bekezdése szerint abban az esetben, „...*ha a köztársasági elnök nincs megválasztva, vagy ha a köztársasági elnök tisztsége megüresedik, és még nincs megválasztva az új köztársasági elnök, vagy ha az új köztársasági elnököt már megválasztották, de még nem tette le a fogadalmat, vagy ha a köztársasági elnök fontos okok miatt nem gyakorolhatja jogkörét, az elnöki jogkör gyakorlása a Szlovák Köztársaság kormányát illeti meg, kivéve a köztársasági*

*elnöknek a 102. cikk d)-g) pontja alatt említett jogosítványait. Ilyen esetben a kormány megbízhatja saját elnökét a köztársasági elnök egyes jogköreinek gyakorlásával. A kormány elnökére ebben az esetben átszáll a fegyveres erők főparancsnoki tisztsége is.*”<sup>494</sup>

A kormányra át nem szálló államfői jogkörök pedig a következők voltak: a parlament feloszlatása, a törvények aláírása, a kormány elnökének és tagjainak kinevezése és visszahívása, illetve a minisztériumok vezetésével való megbízása vagy a lemondásuk elfogadása, továbbá a központi szervek vezetőinek és felsőbb állami tisztségviselőinek, az egyetemek és főiskolák tanárainak és rektorainak kinevezése, illetve a tábornokká történő előléptetés.<sup>495</sup>

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa nemcsak megválaszthatta, hanem vissza is hívhatta a köztársasági elnököt, a következő három esetben: ha az elnök egy évet meghaladó ideig nem gyakorolhatta jogkörét, továbbá ha a köztársasági elnök a Szlovák Köztársaság szuverenitása és területi integritása elleni, vagy a Szlovák Köztársaság demokratikus alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányuló tevékenységet folytatott. Az államfő visszahívásához szintén háromötödös szavazattöbbség volt szükséges a parlamentben.<sup>496</sup> Az alkotmány 107. cikke értelmében a köztársasági elnököt ugyanakkor csak hazaárulásért lehetett felelősségre vonni. A vádat a parlament terjeszthette elő, a vádról viszont az alkotmánybíróság döntött volna. A szlovák államfő tehát ebben a tekintetben viszonylag erős védelmet élvezett.

A Szlovák Köztársaság elnökének legfontosabb feladatai közé tartozott és részben a mai napig tartozik az ország külföldi képviselete, a nemzetközi szerződések megkötése és ratifikálása, a nagykövetek megbízása és fogadása, a törvények aláírása, kitüntetések adományozása, a közkegyelem kihirdetése, büntetések enyhítése vagy törlése, büntetőeljárás megszüntetése vagy megtagadása. Az államfő feladata lett a parlament alakuló ülésé-

<sup>491</sup> Uo. 38–39. o.

<sup>492</sup> Uo. 44. o.

<sup>493</sup> Fogaš, Eubomír: *Základný zákon SR. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky.* Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. Košice, 2008. 14. o.

<sup>494</sup> *Kelet-Európa új alkotmányai* (szerk.: Tóth Károly), Szeged, 1997. 321. A szlovák alkotmányból származó összes magyar nyelvű idézet innen vagy a Trócsányi László – Badó Attila: *Az Európai Unió alkotmányai*, KJK, Budapest, 2005. c. kötetből származnak.

<sup>495</sup> Lásd az alkotmány 102. cikkének d)-g) pontjait.

<sup>496</sup> Lásd az alkotmány 105. cikkének 2. bekezdését és a 106. cikket.

nek az összehívása is. Ezen kívül a köztársasági elnök az alkotmány 102. cikkének d) pontja szerint feloszlathatta a parlamentet, konkrétan akkor, „...*ha a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem került sor a Szlovák Köztársaság kormánya programnyilatkozatának elfogadására.*” A köztársasági elnök továbbá szuszpenzív vétőjogával élhetett a parlament által elfogadott alkotmánytörvényekkel és törvényekkel szemben, hiszen elfogadásuktól számított 15 napon belül azokat megjegyzéseivel együtt visszaküldhette a Nemzeti Tanácsnak. Igaz azonban az is, hogy az elnöki vétő leszavazásához nem volt szükség magasabb kvórumra, mint az adott jogszabály elfogadásához, azaz elegendő volt ugyanolyan többséggel elfogadni azokat újból, mint amilyen többséggel az eredetileg is megtörtént. Ezt a megoldást egyébként egyes szlovák alkotmányjogászok kifogásolták, főleg ami az államfőnek a háromötödös többséget igénylő alkotmánytörvények visszaküldésére kiterjedő jogát illeti.<sup>497</sup>

A köztársasági elnök továbbá különösebb korlátozás nélkül jelen lehetett a parlament ülésein. Az 1992. évi alkotmányban azonban egy nagyon komoly következtetés volt található. Annak ellenére, hogy az államfői jogosítványok közül az alkotmányozáskor a honatyák kihagyták az elnök törvénykezdeményezési lehetőségét, az alkotmány egy másik részében megmaradt ez a lehetőség. A parlamentre vonatkozó fejezetben ugyanis az szerepelt, hogy a törvényjavaslatot a parlamenti bizottság, az egyéni képviselők és a kormány mellett az államfő is előterjeszthette. Kováč elnök végül nem élt a lehetőséggel, talán ezért az adott kérdés nem landolt a kassai alkotmánybíróság előtt, pedig esélyes lett volna rá. Az ellentmondásos helyzet csak 1999-ben oldódott meg, amikor az alkotmánynovella során a köztársasági elnök végérvényesen elvesztette ezt a jogot.<sup>498</sup>

Ezen kívül az államfő jelentéseket terjeszthetett a parlament elé a Szlovák Köztársaság helyzetéről és fontos politikai kérdésekről. Ami a nép-

<sup>497</sup> Galanda, Milan. Kresák, Peter. Valko, Ernest. Hrubala, Ján Benedik, Michal.: *Ústavnosť, legislatíva, súdnictvo*. In: Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998 (Eds.: Bútora, Martin ĀIvantyšin, Michal), Bratislava, 1998. 108. o.

<sup>498</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: *Zavádzanie priamej voľby prezidenta na Slovensku a jeho dôsledky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 126. o.

Čič, Milan: *Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky*. Právnik, 1999. 4. sz.,

szavazást illeti, azt is a köztársasági elnök írhatta ki, de nem a saját elhatározásából, hanem a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának határozata alapján vagy akkor, ha azt a legalább 350 000 választópolgár által aláírt petíció követelte tőle. A népszavazással elfogadott döntést viszont a 98. cikk 2. bekezdése értelmében nem az államfő, hanem a parlament hirdette ki, mégpedig ugyanúgy, mint a törvényt.

A fentiekén kívül az államfő viszonylag tág kinevezési hatáskörökkel rendelkezett a bírói hatalom viszonylatában. Az alkotmánybíróság akkor még csak 10 bíróját ugyan a köztársasági elnök nevezhette ki, de a 20 lehetséges jelöltet a parlament nevezte meg. Önállóan, azaz a parlament beleszólása nélkül csupán az alkotmánybíróság elnökét és alelnökét nevezhette ki az alkotmánybíróság bírái közül.<sup>499</sup> A Legfelsőbb Bíróság tagjait és az általános bíróságok bíráit a Nemzeti Tanács választotta, mégpedig a kormány javaslatára. A parlament először azonban csak 4 évre választhatta meg az új bírakat. A négyéves megbízási időszak eltelte után a képviselők már időbeni korlátozás nélkül választották meg a bírakat (Alk. 145. cikk 1. bek.). A legfőbb ügyészt ugyan a köztársasági elnök nevezte ki, illetve hívta vissza, de mindkét esetben a parlament javaslata alapján. Az utóbbi rendelkezések, szemben a bírák kinevezésére vonatkozó cikkekkel, nem változtak meg és most is hatályosak.

A törvényhozó hatalom ilyen széles körű kinevezési jogkörére (illetve egyéb fontos, a parlament és a kormány viszonyát szabályozó alkotmányos hatásköreire) alapozták a szlovák alkotmány egyes liberális kritikusai azt az állítást, hogy az alaptörvény az eredeti szándéktól eltérően már nemcsak egyszerűen a parlamentáris kormányformát valósítja meg, hanem tulajdonképpen a parlament kormányát.<sup>500</sup>

A szlovák alkotmány legvitatottabb részei közé tartoztak az államfő és a kormány kölcsönös viszonyát szabályozó rendelkezések. E rendelkezések problematikussága főleg Mečiar kormányfő és Kováč államfő éles szembenállása idején vált nyilvánvalóvá, amikor a felekből hiányzott az akarat a viták konszenzusos megoldására. Michal Kováč ugyan eredetileg befo-

<sup>499</sup> Az alkotmánybírókra vonatkozó kinevezési jogosítványaival főleg az alkotmány 134. és 135. cikke foglalkozott.

<sup>500</sup> Uo. 107.

lyásos tagja volt a Vladimír Mečiar vezette HZDS-nek,<sup>501</sup> amikor azonban pártja elkezdte keresni a megfelelő jelöltet az államfői poszt betöltésére, nemcsak az ő neve merült fel. 1993-ban a HZDS-en belül két esélyes jelölt volt erre a posztra, Michal Kováč és Roman Kováč. A kormányfő inkább Roman Kováč jelölését támogatta, végül azonban Michal Kováčnak sikerült elfogadtatni magát képviselőtársaival. Megválasztása után azonban önállósodni próbált pártjától, amelynek vezetői korábban azt hitték, hogy gyenge elnökként engedelmeskedik majd a régi elvtársaival.

Kováč egyre önállóbb viselkedése nemsokára vitákhoz vezetett közte és a kormányfő között. Személyes kapcsolatuk is nagymértékben megromlott. 1994 tavaszán a köztársasági elnök az ellenzékkel és a kormánykoalícióból kivált csoportokkal szövetkezett, és így együttes erővel sikerült elérniük Mečiar miniszterelnök idő előtti távozását, amit az utóbbi sosem felejtett el nekik. Mečiar 1994 őszi visszatérése után emiatt az államfő és a kormányfő közötti viszony a lehető legrosszabb lett. Mindez nagyban meghatározta a szlovák alkotmányos rend további működését.<sup>502</sup>

Az alkotmányozók az államfőt és a kormányt egyaránt a „Végrehajtó hatalom” címét viselő hatodik fejezetbe sorolták be. Ez a megoldás nem teljesen ismeretlen, bár némileg ellentmond annak a szellemiségnek, amelyet a szlovák alkotmánynak a köztársasági elnökkel foglalkozó részei sugároznak kifelé. A szlovák alkotmány itt tulajdonképpen két különböző megközelítést kever össze. Az egyik kizárásos alapon a végrehajtó hatalom körében igyekezik elhelyezni az államfői hatalmat. A másik pedig, abból kiindulva, hogy nemcsak három, hanem több hatalmi ág létezik, *sui generis* hatalmi ágnak tekinti a köztársasági elnököt is, aki különböző klasszikus hatalmi ágak bizonyos részjogosítványait gyakorolva kiegyenlítő és egyensúlyozó szerepet tölt be.<sup>503</sup>

<sup>501</sup> Azaz magyarul a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalomnak.

<sup>502</sup> Az úgynevezett mečiarizmus időszakáról lásd Leško, Marián: *Mečiar a mečiarizmus*. VMV, Bratislava, 1996.

<sup>503</sup> Kilényi Géza.: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. Magyar Közigazgatás*, 1994. 10. szám, 577. Kilényi Géza szerint azonban a két említett felfogás vitája merőben teoretikus és eldöntése nem befolyásolja az alkotmányozást, amire legjobb példa az osztrák alkotmány.

A kormány elnökét (azaz a kormányfőt) és minisztereit az 1992. évi alkotmány szerint a köztársasági elnök nevezte ki vagy hívta vissza. Miután a kormánynak a parlament bizalmát kellett élveznie, a miniszterelnököt célszerű volt a győztes, azaz a legerősebb párt soraiból kinevezni, bár erre az alkotmány nem tartalmazott semmilyen konkrét rendelkezést. A köztársasági elnök keze tehát ebben a tekintetben nem volt megkötve, más személyt is megbízhatott kormányalakítással, nemcsak a győztes párt jelöltjét.

A kormány a kinevezését követő 30 napon belül köteles volt a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa előtt programját előterjeszteni és bizalmi szavazást kérni. A kormány a parlamentnek tartozott felelősséggel, amely bármikor megvonhatta tőle a bizalmat. Abban az esetben, ha a Nemzeti Tanács bizalmatlanságot szavazott a kormánynak, vagy elutasította a bizalom megszavazására irányuló javaslatát, a köztársasági elnök az egész kormányt, illetve érintett miniszterét köteles volt visszahívni.<sup>504</sup>

A szlovák alkotmány rendelkezéseiből azonban nem derült ki egyértelműen, mi a helyzet akkor, ha a kormányfő kezdeményezi valamely minisztere visszahívását. Az alaptörvény 116. cikkének 4. bekezdése ugyanis csak annyit mondott, hogy a köztársasági elnöknek a kormányfő is benyújthatja a kormány valamelyik tagjának visszahívására irányuló javaslatát. Arról viszont, hogy ilyenkor az államfő köteles-e visszahívni az érintett minisztert vagy nem, már nem rendelkezett az alkotmány. Ugyanakkor abban az esetben, ha a parlament bizalmatlanságot szavazott meg valamely miniszterrel szemben, a minisztert a köztársasági elnök köteles visszahívni. A 116. cikk 4. bekezdése értelmezése körül már 1993-ban politikai vita bontakozott ki a frissen megválasztott köztársasági elnök és a kormányfő között. A vitát végül az Alkotmánybíróság zárta le, az azóta is sokat vitatott, 1993. június 2-án elfogadott határozatával, amely kimondta, hogy a köztársasági elnök nem köteles visszahívni a kormányfő által kifogásolt kormánytagot. A köztársasági elnök csupán foglalkozni volt köteles a miniszterelnök ilyen jellegű javaslatával, a döntés joga viszont maradéktalanul az övé maradt.<sup>505</sup>

Ezzel a kérdéssel szorosan összefügg a miniszterek kinevezésének a problematikája is. A szlovák államfő az 1992. évi alkotmány értelmében

<sup>504</sup> Ezt a mechanizmust a szlovák alkotmány 113., 114., 115. és 116. cikkei szabályozták.

<sup>505</sup> Az alkotmánybíróságnak ez a határozata a Szlovák Köztársaság hivatalos közlönyének számító Zbierka zákonov-ban 206/1993. szám alatt jelent meg.

nem volt ugyan jogosult önállóan kinevezni valakit miniszternek, azaz a kormányfő javaslata mindenképpen megkötötte a kezét. Annak azonban nem volt köteles eleget tenni. Ez következett be 1993 novemberében, amikor a köztársasági elnök azzal az indoklással tagadta meg a kormányfő egyik jelöltjének privatizációs miniszterre való kinevezését, hogy az adott személy „...nem felel meg a követelményeknek, és miután személyesen is ismerem őt, nem bízom benne.”<sup>506</sup> Az államfő 1999 előtt csak egy esetben volt köteles visszahívni a minisztert – akkor, ha a parlament bizalmatlanságot szavazott meg neki.

Az alkotmánynak az alkotmánybíróság által ilyen módon értelmezett rendelkezése a köztársasági elnöknek azzal a jogával együtt, hogy jelen lehetett a Szlovák Köztársaság kormányának ülésein, sőt ezeken az üléseken jogában állt elnökölni és a kormánytól vagy egyes tagjaitól jelentéseket kérni, különösen eltért az alkotmány többi, a kormány és kormányfő végrehajtó szerepét és felelősségét hangsúlyozó rendelkezéseitől. Az államfő számára a két említett jogositvány komoly beavatkozási lehetőséget nyújtott a végrehajtó hatalomba,<sup>507</sup> amelyért viszont a felelősséget alapvetően a kormány, illetve az annak élén álló kormányfő viselte. Az alkotmány 108. cikke egyenesen ki is mondta, hogy a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve a kormány. A köztársasági elnök ezekkel a jogositványokkal komolyan megzavarhatta és megnehezíthette a kormányfő munkáját. Kováč elnök azonban viszonylag mérsékelten élt ezekkel a hatáskörökkel.

Sok mértékadó szlovák alkotmányjogász elismerte, hogy a kormányfő és az államfő viszonyának ilyen jellegű szabályozása nem volt a legszerencsésebb. Ez egyaránt vonatkozik Milan Čičra, a szlovák alkotmánybíróság első

elnökére,<sup>508</sup> aki annak idején mint a Vladimír Mečiar vezette HZDS politikusa aktívan részt vett az alkotmány megszövegezésében, illetve az alkotmány liberális-konzervatív kritikusa, akik 1998-ig ellenzékben politizáltak és inkább Kováč államfővel szimpatizáltak. Peter Kresák alkotmányjogász szerint például az 1992-ben elfogadott alkotmány elfogadása során hiányzott a koncepció, és a köztársasági elnök pozíciójának szabályozása nem felelt meg sem a parlamentáris, sem a prezidenciális kormányformának.<sup>509</sup> Az államfő nem lehetett döntőbíró, sőt hatáskörei révén egyre jobban be lett vonva a politikai küzdelmekbe. Kresák szerint az elnöki jogkörök olyan szerencsétlenül lettek megfogalmazva, hogy az államfő akkor is vitákba keveredett volna a kormánnyal, ha az egyébként nem is állt volna szándékában. Kresák ezért olyan köztársasági elnököt szorgalmazott, aki távol áll a mindennapi politikai csatározásoktól, azokban inkább közvetítő és döntőbírói szerepet játszik, közvetlenül pedig csak rendkívüli esetekben avatkozik be, ugyanakkor kifelé és befelé egyaránt képviseli az országot.

Kresákkal együtt az alkotmány többi, hasonló gondolkodású kritikus is<sup>510</sup> azt javasolta, hogy újra kell fogalmazni az államfő alkotmányos pozícióját. A jövőben a politikailag semlegesnek definiált államfőt szerintük olyan hatáskörökkel kell ellátni, amelyek lehetővé teszik számára a parlament és a kormány között, vagy a parlamenten belül esetlegesen felmerülő alkotmányos válságok megoldását, kezelését, ugyanakkor nem engedik meg számára a végrehajtó hatalom belső ügyeibe való beleszólást. Ennek érdekében konkrétan azt javasolták, hogy pontosabban kell megfogalmazni az elnök alkotmányos felelősségét, be kell vezetni az államfői döntések ellenjegyzését, amelyet egyébként a szlovák alkotmány 1999-es módosítása előtt nem ismert, továbbá ki kell bővíteni az államfő házfelozlatási jogát, a köztársasági elnök kötelességévé kell tenni továbbá a kormányfő által javasolt kormánytag kinevezését, illetve visszahívását.<sup>511</sup>

<sup>506</sup> Horváth, Peter- Juhás, Pavol: cit. op. 125. o.

<sup>507</sup> Más kérdés az, hogy az 1999 előtti szlovák államfő csak nagyon ritkán élt ezzel a lehetőséggel. Michal Kováč az 1993 és 1998 közötti időszakban csak kétszer élt ezzel a joggal – először 1993-ban a megválasztása után, másodszer pedig 1994-ben Jozef Moravčík kormányának megalakulása után. Mindkét esetben inkább ceremonális aktusokról volt szó. Akkor, amikor nagyon éles vitái voltak Mečiar kormányfővel, Kováč elnök nem folyamodott ehhez az eszközhöz, amely mindenképpen érdekes helyzeteket és talán jeleneteket is eredményezett volna. Lásd Horváth, Peter – Juhás, Pavol: *Zavádzanie priamej voľby prezidenta na Slovensku a jeho dôsledky*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 126. o.

<sup>508</sup> Čič, Milan: *Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky*. Právnik, 1999. 4. sz., 293. o.

<sup>509</sup> *Silu prezidenta určuje jeho osobnosť*. (Beszélgetés Peter Kresákkal) OS 1999. 5. sz., 6–7. o.

<sup>510</sup> Például Milan Galanda, Ján Hrubala, Ernest Valko, Marek Benedik.

<sup>511</sup> Galanda, Milan Kresák, Peter Valko, Ernest Hrubala, Ján Benedik, Marek: *i. m.*, 108. o.



Ezekkel a változásokkal egyébként, amelyek egy évvel később az 1999. évi alkotmánymódosítás alapjául szolgáltak, az alkotmány egyik „atyjának” számító Milan Čič is lényegében egyetértett.<sup>512</sup>

### *Az elnökválasztás kérdése és az államfőre vonatkozó alkotmánynovella*

A legélesebb politikai vitákat azonban a szlovák alkotmánynak a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó rendelkezései váltották ki. A szlovák alaptörvény ugyanis eredetileg minden esetben csak a minősített, azaz háromötödös többséggel tette lehetővé az elnök megválasztását. Az 1994-ben megválasztott szlovák parlament viszont rendkívüli módon polarizálódott, a kormánykoalíció és az ellenzék közötti párbeszéd majdnem teljesen megszűnt. Emiatt reálisan felmerült az a veszély, hogy a parlament nem lesz képes új elnököt választani és így a köztársasági elnököt megillető fontos hatáskörök a kormányra szállnak át, amely gyakorlásukkal a kormányfőt bízhatja meg. Ez a megoldás természetesen jobban megfelelt a kormánypártoknak, mint az ellenzéknek.

A kormányfői és államfői jogosítványokat gyakorló Vladimír Mečiar rémképe azonban időben aktivitásra serkentette az ellenzékét. Az ellenzék figyelmeztetett arra, hogy köztársasági elnök hiányában az 1998 őszi tervezett parlamenti választások után az esetleg leköszönni kényszerült kormányfőnek és kormányának nem lesz kinek benyújtania lemondását, illetve nem lesz kinek kinevezni az új kormányt, hiszen a köztársasági elnök kinevezési, visszahívási és a lemondást elfogadó hatáskörei az alkotmány szerint nem szállnak át sem a kormányra, sem senki másra, azaz „gazdátlanok” maradnak.

Féltő volt, hogy a kormánykoalíciónak az ellenzék által óhajtott választási veresége után Mečiar ezeket a hézagokat és hiányokat kihasználva

próbálja majd halogatni a hatalomátadást, vagy egyenesen megpróbálja azt megghiúsítani. Megoldásként az ellenzéki alkotmányjogász-politikusok körében felmerült a közvetlen elnökválasztás gondolata. Ezáltal Szlovákia elkerülhette volna az elhúzódónak ígérkező államfő nélküli időszakot. Ugyanakkor az ellenzéki pártokat az idő is sürgette, a kormánykoalíció durva támadásaival szemben politikai és erkölcsi támogatásukat élvező Kováč elnök mandátuma ugyanis 1998. február végén járt le.

A 7 ellenzéki párt, a Kereszténydemokrata Mozgalom (KDH), a Demokrata Párt (DS), a Demokratikus Unió (DÚ), a Szlovákia Szociáldemokrata Pártja (SDSS), továbbá a magyar kisebbséget képviselő Együttélés Politikai Mozgalom, a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom (MKDH) és a Magyar Polgári Párt (MOS), 1996. december 17-én bejelentette, hogy a parlament elnökének benyújtották a közvetlen elnökválasztásról szóló alkotmánytörvény-javaslatot. Az ellenzékiek jelezték, hogy amennyiben nem sikerül a Nemzeti Tanácsban elfogadtatni az általuk javasolt alkotmánymódosítást, népszavazást fognak kezdeményezni. A népszavazás kiírását követelő aláírásokat gyűjtő petíciós bizottság már 1997. január 7-én megalakult.

Hogyan reagáltak az aláírás-gyűjtési akcióra a kormánypártok, illetve az ellenzéknek számító, de annak akcióiban részt nem vevő, állandóan külön utakon járó Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ)? Vladimír Mečiar kormányfő ugyan elvben nem zárkózott el a közvetlen elnökválasztás gondolatától, sőt megemlítette, hogy 1994-ben ő volt az első, aki javasolta azt. Valóban 1995-ben, az Alkotmány Napja alkalmából a Szlovák Rádióknak adott egyik interjújában Mečiar utalt a köztársasági elnök alkotmányos pozíciójának esetleges megváltoztatására, amely alatt a közvetlen elnökválasztást, illetve az államfői és a kormányfői poszt egy kézben való összpontosítását, azaz a prezidenciális rendszerre való áttérést értette.<sup>513</sup> Az ellenzék 1997 eleji akcióját azonban nem volt hajlandó támogatni, hiszen az főleg ellene irányult.

A posztkommunista demokratikus baloldaliak érdekes szerepet játszottak az akkori szlovák politikában. Ellenzéki pártnak számítottak, azonban

<sup>512</sup> Čič, Milan.: *Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. Právnik*, 1999. 4. sz., 293–294. o.

<sup>513</sup> Michalič, Sergej: *Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora*. In: *Slovenské referendum ,97: zrod, priebeh, dôsledky* (red.: Mesežnikov, GrigorijĀBútora, Martin), IVO, Bratislava, 1997. 45. és 79.

nem akarták magukat elkötelezni a kialakulóban lévő széles antimečiarista ellenzéki front mellett. Ehelyett a párt az ellenzék és a kormány között próbált lavírozni, amit „önálló baloldali politikának” hívtak a párt vezető ideológusai. Sőt, az akkori kormánykoalíció számára bizonyos válságos pillanatokban a baloldal kiségitette a kormányfőt.<sup>514</sup> 1992-ben pedig az SDL szakemberei és képviselői is kivették részüket az alkotmány előkészítéséből és elfogadásából, és emiatt az SDL erősebben kötődött az alkotmányhoz, mint a többi ellenzéki párt. A baloldali demokraták eleinte kategorikusan elleneztek a közvetlen elnökválasztást. Azzal érveltek, hogy a közvetlenül megválasztott államfő eleve jóval erősebb pozícióval fog rendelkezni, mint a parlament által választott elnök. Azonban hamar rájöttek ezen érv hibás voltára és a továbbiakban már nem hivatkoztak erre.<sup>515</sup> Az SDL másik ellenérve azonban már komolyabb problémát vetett fel. Ugyanis arról volt szó, hogy lehet-e népszavazással alkotmányt módosítani.

A kormány és az ellenzék vitáját végül 1997. május 21-én az alkotmánybíróság döntötte el.<sup>516</sup> Ennek tartalmáról és logikájáról részletesen már volt szó a parlamentek jogállásával foglalkozó nagy fejezetben. A határozat szerint az alkotmány egyáltalán nem tiltja meg azt, hogy a népszavazás tárgya az alkotmány 93. cikk 2. bekezdésének értelmében az alkotmány vagy annak egy részének módosításáról szóló kérdés is lehessen. Ugyanakkor az alkotmánybíróság a határozat indoklásában megállapította, hogy a kompetens állami szerv köteles gondoskodni arról, hogy a népszavazáson elfogadott javaslat kiváltson szükséges jogi hatást, azaz törvényerőre emelkedjen. A népszavazás során ugyanis az indoklás szerint nem lehet közvetlenül megváltoztatni az alkotmányt, mert az alkotmány 98. cikkének 2. bekezdése kimondja, hogy a népszavazáson elfogadott javaslatot a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa ugyanúgy hirdeti ki, mint a törvényt.

<sup>514</sup> Ez történt például 1996-ban, amikor a privatizációs ügyeken összeesztett kormánykoalíció a bukás szélén állt, az SDL viszont bejelentette, hogy bizonyos körülmények között hajlandó támogatni Mečiar kormányát. Emiatt a HZDS kisebb koalíciós partnerei „jobb belátásra tértek” és újból felsorakoztak Mečiar mögött.

<sup>515</sup> Michalič, Sergej: i. m., 46.

<sup>516</sup> Az egész vitáról és az alkotmánybírósági határozatról lásd részletesebben a parlamentarizmussal foglalkozó fejezetet.

Ami a majdnem 500 000 választópolgár által követelt és a köztársasági elnök által már kihirdetett konkrét népszavazást illeti, arról az alkotmánybíróság kimondta, hogy amennyiben már kihirdetett népszavazásról van szó, amely egyaránt kötelezi a köztársasági elnököt és a többi állami szervet, annak meg kell történnie. A népszavazást ellenző erők ugyanis igyekeztek kihasználni néhány, nem egészen egyértelmű, illetve homályos részletkérdést arra, hogy megghiúsítsák a közvetlen elnökválasztásról szóló referendumot, amelyet egyébként a köztársasági elnök egy napra hirdetett ki a kormány által szorgalmazott, Szlovákia NATO-tagságáról szóló háromkérdéses referendummal. A Központi Népszavazási Bizottság döntése értelmében mind a négy kérdésnek egy szavazólapon kellett szerepelnie. A szavazólapok kinyomtatásáért felelős belügyminisztérium azonban a végsőkig halogatta a négy kérdést tartalmazó szavazólapok kinyomtatását.

Először arra hivatkoztak, hogy a negyedik kérdést illetően meg kell várni az alkotmánybíróság határozatát. Annak megszületése után pedig egyes kormánypárti politikusok azzal érveltek, hogy a közvetlen elnökválasztásra vonatkozó kérdés tulajdonképpen fölösleges. A vége az lett, hogy a szavazóhelyiségekbe a Központi Népszavazási Bizottság akaratára és tiltakozása ellenére csak a három kérdést tartalmazó szavazólapok kerültek, amelyeket azonban az említett bizottság nem tekintett azonosaknak azokkal, amelyeket előzőleg lepecsételt. Azaz a szavazólapokat tulajdonképpen a hatalom meghamisította, visszaélve a Központi Népszavazási Bizottság pecsétjével. Emiatt a bizottság és az ellenzéki pártok, amelyekhez már korábban csatlakozott „az önálló baloldali politikát” folytató SDL is, arra hívta fel a lakosságot, hogy a háromkérdéses szavazólapokkal ne szavazzanak. A népszavazást pedig a Központi Népszavazási Bizottság megghiúsítottnak nyilvánította, és emiatt feljelentést tett a belügyminiszter ellen.<sup>517</sup>

A népszavazás törvénytelen megghiúsítása nagy felháborodást keltett ugyan, azonban az elnöki poszt kérdése nyitva maradt. Michal Kováč mandátumának lejáratá után, 1998 februárjában úgy távozott az elnöki palo-

<sup>517</sup> Erről az egészről lásd részletesen Michalič, S.: *Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora*. In: Slovenské referendum ,97: zrod, priebeh, dôsledky Szerk.: Mesežnikov, Grigorij, Bútorá, Martin, IVO, Bratislava, 1997.

tábol, hogy nem volt utódja.<sup>518</sup> A parlamentben ugyan elindult egy hosszú, sokszor már-már paródiára hasonlító elnökválasztási sorozat, azonban egyik jelölt sem volt képes minősített többséget szerezni. Az elnöki poszt egészen 1999. május végéig üres maradt. Az államfői jogköröket addig a kormányfő gyakorolta, aki az előző ciklus legtöbb problémás ügyére amnesztiát hirdetett ki.<sup>519</sup>

Az 1990-es években, az 1999. évi novella előtt még egy fontos alkotmánybíróági határozat született, amely érintette a köztársasági elnök jogállását. A vita tárgyát az képezte, hogy mikortól kell pontosan számítani a köztársasági elnök ötéves mandátumának kezdetét – a megválasztásának pillanatától vagy az eskütétel napjától. Az alkotmánybíróság végül úgy döntött, hogy az elnök hivatali ideje az eskütételének napjától kezdődik.<sup>520</sup>

A népszavazás felháborító megghiúsításának ténye és a közvetlen elnökválasztás követelése pedig mélyen beépült az 1998. szeptemberi parlamenti választásokon a Mečiar-kormány leváltásának jelszavával induló ellenzéki pártok programjába. Emiatt nem volt meglepő, hogy az ellenzék nagyarányú, azaz az alkotmányozáshoz szükséges minősített többséget hozó választási győzelme után eldőlt az elnökválasztás módjának a kérdése is. Az új kormánykoalíciót alkotó pártok, azaz az öt pártot magába foglaló Szlovák Demokratikus Koalíció (SDK), a Demokratikus Baloldal Pártja (SDL), a Magyar Koalíció Pártja (SMK) és a Polgári Egyetértés Pártja (SOP) alkotmányjogászai hozzá is láttak a köztársasági elnök helyzetét újraszabályozó alkotmánymódosítás kidolgozásához. Miután tehát a tervezett alkotmánymódosítás nemcsak a szűken vett elnökválasztással kívánt

foglalkozni, hanem az elnöki jogkörök újrafogalmazásával is, előkészítése elhúzódott egészen 1999 elejéig. A Nemzeti Tanács végül 1999. január 14-én fogadta el a szlovák alkotmány első és valószínű nem utolsó jelentős módosítását, amellyel meghonosította a közvetlen elnökválasztást a szlovák alkotmányos rendben.

A köztársasági elnöki tisztséget érintő legelső alkotmánymódosításra azonban még az előző ciklusban, 1998 nyarán került sor. Ezt a módosítást az ellenzéknek az a félelme váltotta ki, hogy a kormány esetleges választási veresége után kihasználja az alkotmányban meglévő hézagokat arra, hogy lassítsa, sőt esetleg megtagadja a hatalomátadást. A szlovák alkotmány szerint ugyanis a kormány a Szlovák Köztársaság újonnan megválasztott Nemzeti Tanácsa alakuló ülése után minden esetben benyújtja lemondását, de az új kormány megalakításáig ellátja annak feladatait. A lemondást pedig mindig a köztársasági elnöknek kell benyújtani. A kormány, illetve a kormánytagok lemondása elfogadásának joga viszont nem szállt át a kormányfőre. Mindez nagyon nyugtalanította az ellenzéki pártokat. Végül a parlamenti győzelemre számító előző kormánykoalíció a félreértések elkerülése végett úgy döntött, hogy orvosolja az alkotmánynak ezt a hiányosságát, és 1998. július 14-én a parlament megszavazott egy alkotmánytörvényt, amely a parlament elnökére ruházta át a köztársasági elnök kinevezési és visszahívási jogosítványait (az 1998. évi 244. számú alkotmánytörvény).

Az 1998. szeptemberi választásokon az addigi ellenzéket alkotó négy párt a 150 lehetséges mandátumból 93-at szerzett meg, ami azt jelentette, hogy az új kormánykoalíció háromötödös, azaz alkotmányos többséghez jutott a parlamentben. Ez a kényelmes többség lehetővé tette volna a köztársasági elnök parlament általi megválasztását is. Ez a gondolat fel is merült, azzal kiegészítve, hogy az elnök megválasztása után rövid időn belül meg kell változtatni az alkotmányt, és be kell vezetni a kampány során megígért közvetlen elnökválasztást. A legnagyobb kormánypártnak számító Szlovák Demokratikus Koalíció (SDK) befolyásos csoportjai azonban elleneztek ezt a megoldást, és ragaszkodtak a közvetlen elnökválasztáshoz.<sup>521</sup> Fő érvek az volt, hogy nem szabad rögtön a ciklus elején megszegni választási ígéreteiket.

<sup>521</sup> Az SDK egy érdekes politikai képződmény, amely létrejöttét a választási törvénynek az előző kormány által szorgalmazott, a választási koalíciókat súlyosan diszk-

<sup>518</sup> A feszült és egyben bizarr helyzetre jellemző volt, hogy az államfői palotával szemben lévő egyik épületre távolról is jól látható visszaszámláló óra került fel, amely jelezte a köztársasági elnöknek, hogy hány napja van még hátra a mandátumából. Ezt az órát állítólag egyik kormányközeli vállalkozó szerelte fel.

<sup>519</sup> Az amnesztia mindenekelőtt vonatkozott a volt államfő fiának, ifj. Michal Kováč elrablásának az ügyére, illetve az előbb leírt népszavazás megghiúsítására. Az ellenzék szerint mindkét amnesztia azért volt erkölcsileg kifogásolható, mert szerinte mindkét esetben a helyzet fő haszonélvezője a kormány és a kormányfő volt.

<sup>520</sup> Erről lásd Nikodým, Dušan: *Ústavnoprávne postavenie prezidenta v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2012. 5. sz. 419. o. A hivatkozott alkotmánybíróági határozat pedig megtalálható a Zbierka zákonov c. szlovák hivatalos közlönyben a 344/1997. szám alatt.

Ellenkezésük mögött azonban konkrét politikai számítások is húzódtak. A kormánykoalíció legesélyesebb elnökjelöltje Rudolf Schuster, a Polgári Egyetértés Pártjának (SOP) elnöke és egyben népszerű kassai polgármester ugyanis kommunista múltja miatt nem tetszett sok SDK-s, kereszténydemokrata és liberális politikusnak. Ugyanakkor az SDK-t a koalíciós szerződés arra kötelezte, hogy támogassa Schuster elnökjelöltségét. A Szlovák Demokratikus Koalíciót alkotó öt párt közül (KDH, DÚ, DS, SDSS és SZS) az első három abban reménykedett, hogy a közvetlen elnökválasztás során lehetőségük lesz saját „polgári” elnökjelöltjüket támogatni anélkül, hogy direkt módon megsértenék a koalíciós megállapodást. Így is lett, az SDK végül kikényszerítette a közvetlen elnökválasztást. Az SDK mint egész formálisan, legfőbb vezetői pedig őszintén is Schustert támogatták, mint koalíciós jelöltet, azonban a KDH, DÚ és DS politikusai burkoltan (például ifjúsági szervezeteik révén, az újságokban megjelent bizonyos célzásokkal) saját elnökjelöltjeik indításán fáradoztak, akik azonban mint „polgári”, azaz 15.000 állampolgár által aláírt petíciók révén támogatott jelöltek indultak a harcba. A kereszténydemokraták eleinte Michal Kováčot, a volt köztársasági elnököt, a demokraták Magda Vášáryovát, a népszerű volt színésznőt, szociológust és diplomatát, a Demokratikus Unió pedig Juraj Švec orvosprofesszort és parlamenti képviselőt támogatták.

Miután tehát 1998 őszén eldőlt az a kérdés, hogy az új köztársasági elnököt mégiscsak közvetlenül kell megválasztani, a kormánykoalíció szakértői hozzáálltak az alkotmánymódosítás, illetve az elnökválasztás módjáról szóló törvény kidolgozásához. Munkájuk során igyekeztek kihasználni az el-

---

rimináló módosítása váltotta ki. Mečiar exkormányfő leváltására szövetkező öt ellenzéki párt annak érdekében, hogy kivédjék a módosított választási törvénynek a választási koalíciókra vonatkozó nagyon magas bekerülési küszöbét, inkább egy hatodik párt (SDK) létrehozása mellett döntöttek. Ebbe a pártba léptek be az öt pártnak a legfontosabb politikusai, akik előzőleg azonban kénytelenek voltak kilépni „anyapártjaikból”. Az utóbbiak külön már nem indultak a választási küzdelemben, hanem kívülről támogatták az SDK kampányát. Az SDK tagsága pedig tulajdonképpen csak arra a 150 jelöltre korlátozódott, akik felkerültek a listájára. Az ellenzéki pártok elképzelése az volt, hogy az esetleges választási győzelmük után visszaállítják a régi választási törvényt. Emiatt az SDK jelöltjeit adó öt párt nem szüntette meg a tevékenységét, hiszen mindannyian arra vártak, hogy a képviselőik előbb utóbb visszatérnek. Erre végül nem került sor, bizonyos csoportok kiváltak a koalícióból, a maradék pedig átalakult a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unióvá (SDKÚ).

múlt években szerzett minden jó és rossz tapasztalatot, hogy a megalkotandó jogszabály kiküszöböljön minden joghézagot és következetlenséget.

Az 1999. január 14-én elfogadott 1999. évi 9. számú alkotmánytörvény több ponton jelentős újításokat hoz. A legközismertebb újítás a közvetlen elnökválasztás bevezetése volt, amely mai napig hatályos. Egyébként ez a lépés komoly szakítást jelentett az addigi csehszlovák közjogi hagyományokkal.<sup>522</sup> A jogszabály kihirdetése napjától a szlovák államfőt közvetlenül a nép választja azon jelöltek közül, akiket legalább 15 parlamenti képviselő vagy legalább 15 000 választópolgár aláírását tartalmazó petíció javasol a parlament elnöke felé. Köztársasági elnökké megválasztható a Szlovák Köztársaság minden olyan állampolgára, aki passzív választójoggal rendelkezik a parlamenti választások során, és a választások napjáig betöltötte 40. életévét. Ez némi szigorítás az előző szabályozáshoz képest, ahol az elnökjelöltnek csupán 35. életévét kellett betöltenie, és választójoggal kellett rendelkeznie.

Az első fordulóban történő megválasztáshoz a jelöltnek meg kell szereznie az összes választásra jogosult választópolgár abszolút többségének a támogatását. Amennyiben az első fordulóban egyik jelölt sem szerzi azt meg, 14 napon belül meg kell tartani a választások második fordulóját. Abban az előző fordulóban két legtöbb szavazatot megszerző jelölt indulhat csak. A jelöltnek a második forduló győzelemhez az urnákhoz járuló választópolgárok szavazatainak többségét kell megszereznie. Ebben a fordulóban a jogszabály semmilyen részvételi arányt nem ír elő. Ami a két forduló közötti 14 napot illeti, ez az időszak lehet rövidebb is, hiszen a 14 nap csak a végső határ. A minimális határt a törvény nem szabja meg. A döntés joga a parlament elnökének kezében van, hiszen a választásokat a Nemzeti Tanács elnöke írja ki, mégpedig úgy, hogy azok első fordulójára legkésőbb 60 nappal a hivatalban lévő elnök mandátumának lejártá előtt kerüljön sor. Amennyiben a köztársasági elnöki hivatal idő előtt üresedik meg, a parlament elnöke a megüresedéstől számított 7 napon belül választásokat ír ki, mégpedig úgy, hogy azok első fordulójára legkésőbb a választások kiírása napjától számított 60 napon belül kerüljön sor.

Abban az esetben, ha a két forduló között a bejutott két jelölt közül valamelyik elveszíti a passzív választójogot, vagy maga mond le a jelöltségről, a soron

---

<sup>522</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 420. o.

következő legtöbb szavazatot megszerzett jelölt kerül be helyette a második fordulóba. Amennyiben a második forduló előtt nem maradt két jelölt, a forduló elmarad. Ilyenkor a Nemzeti Tanács elnöke 7 napon belül új választásokat ír ki, mégpedig úgy, hogy azokra a kihirdetésükről számított 60 napon belül sor kerüljön. A törvény egyébként számol azzal a ritka lehetőséggel is, hogy a választásokon csak egy jelölt indul. Ebben az esetben csak róla szavaznak a választópolgárok és a jelölt akkor tekinthető megválasztottnak, ha megszerezte az urnákhoz járuló választópolgárok több mint felének bizalmát.

Új intézmény a szlovák alkotmányos rendben a köztársasági elnök nép általi visszahívásának lehetősége. Az elnök visszahívását mandátumának lejártá előtt a parlamenti képviselők legalább háromötödének kell kezdeményeznie. Az elnök sorsáról szóló népszavazást a parlamenti határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül a parlament elnöke írja ki, mégpedig úgy, hogy a népszavazásra legkésőbb az annak kiírásától számított 60. napon sor kerüljön. A korábbi szabályozás értelmében a Nemzeti Tanács volt jogosult dönteni az elnök visszahívásáról, azonban csak abban az esetben, ha a köztársasági elnök a Szlovák Köztársaság szuverenitása és területi integritása ellen vagy a Szlovák Köztársaság demokratikus alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányuló tevékenységet folytatott. A mostani szabályozás már nem tartalmazza ezt a feltételt, az elnök visszahívását tulajdonképpen bármikor kezdeményezheti a képviselők háromötöde.

Kezdeményezésük kudarcának azonban súlyosabbak a következményei, mint azelőtt voltak. Az államfő visszahívásához ugyanis az szükséges, hogy a népszavazáson az összes szavazásra jogosult választópolgár több mint a fele arra szavazzon. Abban az esetben, ha ennél kevesebben szavaztak így, a köztársasági elnök a posztján marad, és a népszavazás eredményeinek kihirdetése napjától számított 30 napon belül feloszlítja a „kudarcot vallott” Nemzeti Tanácsot. Ez nemcsak egy lehetőség az államfő kezében, hanem kötelessége is, azaz itt a parlament feloszlításának obligatórius esetéről van szó. Ezt a megoldást azzal magyarázza a szlovák szakirodalom, hogy meg kell szüntetni az ellentétet a parlamenti többség és a nép véleménye között. Azt pedig csak új választásokkal lehet, amelyek révén megújul a parlament legitimitása.<sup>523</sup>

Ilyenkor, azaz a bizalmatlansági népszavazás sikeres túlélése után egyébként a köztársasági elnöknek új ötéves választási ciklusa kezdődik, a parlament elnöke pedig a parlament feloszlításától számított 7 napon belül parlamenti választásokat ír ki. A Nemzeti Tanácsnak tehát nagyon meg kell gondolnia, hogy kezdeményezi-e a köztársasági elnök visszahívását, hiszen ezzel saját mandátumát teszi kockára.

A korábbi szabályozáshoz képest kibővültek a köztársasági elnök felelősségre vonásának lehetőségei. Eddig csak hazaárulásért volt felelősségre vonható, most azonban az alkotmány szándékos megsértéséért is felelnie kell. Az államfő elleni vádemelésről háromötödös többséggel a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa dönt. A vádiratot a Nemzeti Tanácsnak az alkotmánybírósághoz kell benyújtania, amely plénumban határoz róla. Az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozata azt jelenti, hogy a köztársasági elnök elveszíti funkcióját, illetve azt a képességét, hogy ismételten megszerezze ezt a tisztséget. Az elmarasztalt elnök tehát örökre el van zárva attól a lehetőségtől, hogy még egyszer induljon az államfői tisztségért folytatott küzdelemben.

A köztársasági elnök bármikor lemondhat tisztségéről. Ilyenkor megbízási ideje azon a napon jár le, amelyen az ilyen értelmű döntését tartalmazó írásos értesítést kézbesítették a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága elnökének. Az utóbbi azután írásban értesíti a parlament elnökét a köztársasági elnök lemondásáról. Abban az esetben, ha a köztársasági elnök hat hónapnál hosszabb ideig nem képes ellátni funkcióját, az alkotmánybíróság kihirdeti, hogy a köztársasági elnöki tisztség megüresedett. A kihirdetés napján jár le tehát az addigi elnök megbízási ideje. Bár erről szó szerint nem esik szó, ez egyben azt is jelenti, hogy a parlament elnökének új elnökválasztást kell kiírnia. Ezek a rendelkezések egyébként jelentős eltéréseket jelentenek a korábbi szabályozáshoz képest, amikor is a köztársasági elnököt abban az esetben, ha egy évet meghaladó ideig nem gyakorolhatta jogkörét, a Nemzeti Tanács visszahívhatta tisztségéből, és új köztársasági elnököt választhatott rendes megbízási időtartamra.

Mindez az alkotmánybíróság alkotmányos pozíciójának megerősödését jelenti, hiszen a fent említett hatáskörökön felül az alkotmánybíróság dönt az elnökválasztások (és ezen kívül a parlamenti és a területi önkormányzati választások) alkotmányosságáról, illetve törvényességéről, dönt az

<sup>523</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 420. o.

elnök ellen benyújtott vádiratról, illetve az alkotmánybíróság elnöke az, akinek kezébe az újonnan megválasztott köztársasági elnök leteszi az elnöki esküt, mégpedig a Nemzeti Tanács előtt. Az alkotmánybíróság megerősödött pozíciója ezekben a kérdésekben egyben a köztársasági elnöknek a törvényhozói hatalomtól való további függetlenedését jelzi.

Az 1999. évi alkotmánymódosítás nem korlátozódott csak az elnökválasztásra, illetve az azzal kapcsolatos rendelkezésekre, hanem újrafogalmazta az államfő további jogköreit is. Az alkotmány módosított 101. cikkének 1. bekezdése a következőképpen foglalja össze az államfői tisztség lényegét: „A Szlovák Köztársaság államfője a köztársasági elnök. A köztársasági elnök képviseli a Szlovák Köztársaságot kifelé és befelé egyaránt és döntéseivel garantálja az alkotmányos szervek rendes működését. A köztársasági elnök saját lelkiismerete és meggyőződése szerint gyakorolja a tisztségét, a különböző utasítások őt nem kötik.” Ezzel a megfogalmazással az akkori alkotmányozó ki akarta fejezni azon törekvését, hogy a szlovák köztársasági elnök idővel egyfajta semleges és kiegyensúlyozó hatalmi pólussá váljon. Ez a rendelkezés továbbá megfogalmazta az elnök politikai felelőtlenségét is.<sup>524</sup>

A törvényhozó hatalom irányában két ponton is bővültek az elnöki jogkörök. Az államfő korábban abban az esetben oszlathatta fel a parlamentet, ha a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem került sor a kormány programnyilatkozatának elfogadására. A most hatályos szabályozás szerint a köztársasági elnök akkor oszlathatja fel a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsát, ha az a kormány kinevezésétől számított hat hónapon belül nem fogadta el annak programnyilatkozatát, továbbá ha a Nemzeti Tanács három hónapon belül nem foglalt állást a kormány azon törvényjavaslatáról, amellyel a kormány összekapcsolta a bizalom kérdését, vagy akkor, ha a Nemzeti Tanács három hónapnál hosszabb ideig nem volt határozatképes annak ellenére, hogy ülését nem szakították meg, és ez idő alatt ismételtlen összehívták. Végül a köztársasági elnök akkor is feloszlatja a parlamentet, ha a parlament ülése az alkotmány által megengedett időszaknál hosszabb időre megszakadt. Az alkotmány 82. cikkének 3. bekezdése szerint pedig a megszakítás időtartama nem haladhatja meg évente a négy hónapot. Ezekben az esetekben a köztársasági elnököt csak az a feltétel korlátozza, hogy

a házfelosztási jogot nem gyakorolhatja megbízatási időszakának utolsó hat hónapjában. Természetesen az államfő abban a már említett esetben is feloszlatja a Nemzeti Tanácsot, amikor az a leváltásáról szóló népszavazást kezdeményezett, de az államfő leváltása nem sikerült, mert az összes választópolgárok kevesebb mint 50%-a szavazott csak az elnök eltávolítására.

A második fontos változás az elnöki vétójog újrafogalmazása. Az új szabályozás során az alkotmányból kimaradt az a meglehetősen furcsa lehetőség, hogy a köztársasági elnök a minősített többséget igénylő alkotmánytörvényeket is visszaadhatta a parlamentnek, amely viszont ugyanolyan többséggel, mint előzőleg, újból elfogadhatta azokat. Az alkotmánymódosítás után a köztársasági elnök csak a törvényeket adhatja vissza a Nemzeti Tanácsnak, amelyeket az újból elfogadhat, de csak az összes képviselő többségének szavazatával. Ebben tehát némileg megerősödött az elnöki vétó, mert korábban a törvények esetében ugyanúgy, mint a vétó előtti szavazáskor, csupán a jelen lévő képviselők többségére volt szükség a vétó leküzdéséhez. Vétójogával egyébként a köztársasági elnök csak a törvény elfogadása utáni 15 napon belül élhet. Az alkotmánymódosítás nem konkretizálja azt, hogy milyen okból lehet vétót emelni az adott jogszabállyal szemben, ezért az elnök nemcsak az annak alkotmányossága körül felmerült kételyek esetén, hanem tulajdonképpen bármikor élhet vétójogával a fent említett kereteken belül.

Az alkotmánymódosítás során a honatyák megfosztották a köztársasági elnököt attól a jogától, hogy jelen lehessen a Nemzeti Tanács ülésein. Ez alól kivételt jelent azon eset, amikor az államfő jelentéseket terjeszt a parlament elé a Szlovák Köztársaság helyzetéről és a fontos politikai kérdésekről.

Több ponton megváltozott a köztársasági elnök és a kormány viszonya is. Az államfő mindenképpen elveszítette azt a jogát, hogy a kormányüléseken részt vegyen, és ott elnököljön. Cserébe viszont megszerezte azt a jogot, hogy a kormánytól és tagjaitól a feladatai teljesítéséhez szükséges információt követeljen. Az alkotmány módosított 111. cikke értelmében most már a köztársasági elnök nemcsak jogosult, hanem köteles is kormánytaggá kinevezni vagy visszahívni, illetve a minisztériumok vezetésével megbízni a kormányfő által javasolt személyeket.

Ezzel a megfogalmazással azonban részben polemizálni lehet. Ez a változás tulajdonképpen egy nyelvtani módosítással történt – az alkotmányozó

<sup>524</sup> Uo. 420. o.

megváltoztatta a „kinevezi” és „visszahívja” szavakat és a folyamatos igékből befejezett igékké átalakította azokat. Ezzel jelezni akarta, hogy az államfőnek már nincs mérlegelési mozgáster. A probléma csak az, hogy a szlovák nyelv szabályai szerint ez a kötelezés egyértelműen nem következik ebből a megfogalmazásból sem, de tény az, hogy a szlovákiai közjogi gyakorlat több mint 10 éven át követte ezt az értelmezést. Azt, hogy a köztársasági elnök kormánybefolyásolási mozgáster. teljes mértékben mégsem szűnt meg, jelzi például az, hogy abban az esetben, amikor az államfő a miniszterelnök javaslatára felment és visszahív egy minisztert, nem a kormányfő az, aki eldönti az ily módon menesztett miniszter helyettesítését, hanem az államfő. Igaz, a miniszterelnöknek ilyenkor is joga van saját javaslattal élni, de a köztársasági elnök azt nem köteles figyelembe venni. 2001-ben erre sor is került. Akkor az államfő a miniszterelnök javaslatára visszahívta ugyan a belügyminisztert, de nem a kormányfőt bízta meg a tárca ideiglenes vezetésével, hanem az akkori igazságügyi minisztert.<sup>525</sup> Ez ugyan ellentétes volt a kormányfő akaratával, de nem nagyon tudott mit tenni ezzel, csak gyorsan megkeresni a neki megfelelő új belügyminiszter-jelöltet.

Nagyon fontos változást jelent az ellenjegyzés intézményének bevezetése a szlovák alkotmányos rendbe, hiszen az eddig ismeretlen volt. Az alkotmány 102. cikke egy új, szám szerint 2. bekezdéssel egészült ki, amely szerint a köztársasági elnöknek a fegyveres erők főparancsnokaként hozott intézkedései, továbbá a nagykövetek fogadásával és megbízásával, az amnesztia ki hirdetésével, a büntetések elengedésével vagy enyhítésével, a büntetőeljárás megszüntetésével illetve megtagadásával kapcsolatos döntései csak akkor érvényesek, ha azokat a kormányfő vagy az illetékes miniszter is ellenjegyezte. Ezekben az esetekben a kormány vállalja magára az általa ellenjegyzett köztársasági elnöki döntésekkel járó felelősséget. Politikailag különösen aktuális volt az ellenjegyzés intézményének bevezetése az amnesztia területén. Ezt a kérdést ugyanis meglehetősen érzékennyé tette a köztársasági elnököt helyettesítő Mečiar kormányfő gyakorlata, aki az államfői jogköröket gyakorolva a parlamenti választások előtt még amnesztiát adott olyan ügyekben, amelyekben az általa vezetett kormányzat egyes tagjai gyanúsítottak voltak. Az amnesztia főleg a népszavazás meghiúsításával

kapcsolatos ügyekre vonatkozott, illetve Michal Kováč volt köztársasági elnök fia elrablására. Mindkét ügy nagyon erős politikai töltettel rendelkezett, és hosszú hónapokon át foglalkoztatta a szlovák közvéleményt. Vladimír Mečiar amnesztiáját az utódja, Mikuláš Dzurinda miniszterelnök, aki hivatalba lépésétől egészen az 1999. évi májusi elnökválasztásokig szintén gyakorolta az államfői jogköröket, lényegében visszavonta. Ezt a lépést az ellenzékbe szorult mečiaristák élesen kifogásolták, és az alkotmánybírósághoz fordultak annak eldöntése végett, hogy Dzurindának joga volt-e ilyen módon megváltoztatni az amnesztiát, amely így elvesztette eredeti célját és értelmét. Az alkotmánybíróság azonban hosszú hezitálás után megerősítette az ily módon erkölcsileg kétséges amnesztiák érvényességét.

Miután 1999-ben még nem lehetett teljesen kizárni azt a lehetőséget, hogy az elnökválasztásokon mégiscsak a korábbi kormánykoalíció és az akkori mečiarista ellenzék jelöltje győz, aki esetleg megint élni szeretne az amnesztiahirdetés jogával a két említett ügyben, és annak érdekében, hogy a jövőben ne lehessen ilyen módon visszaélni ezzel az intézménnyel, a demokratikus kormánykoalíció szakemberei úgy döntöttek, hogy az amnesztiát a jövőben nemcsak kizárólag az elnök akaratától teszik függővé. A probléma csak az, hogy amikor a normaszöveg azt mondja ki, hogy a fenti esetekben szükséges a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése, azt már nem pontosítja, hogy mikor is szükséges a miniszterelnök és mikor az illetékes miniszter ellenjegyzése.

### *A köztársasági elnök megválasztásáról és a visszahívása ügyében tartandó népszavazás módjáról szóló törvény*

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1999. március 18-án elfogadta az 1999. évi 46. számú törvényt, amely az elnökválasztás, illetve az elnök visszahívása ügyében tartandó népszavazás konkrét és részletes szabályait tartalmazta. E törvény meghatározta, ki szavazhat az elnökválasztáson, illetve a népszavazáson, egy vagy két napon történik-e a választás, ki végzi el és ki felügyeli a szavazatszámolást, hogyan történik a jelöltállítás stb.

<sup>525</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 126. o.

Ezen jogszabály egészen 2014 júniusáig hatályban volt. Akkor azonban felváltotta azt egy új és komplex jellegű választási kódex,<sup>526</sup> amely a Szlovákia területén előforduló összes közjogi választásra vonatkozik.

A választási kódex alapvetően az eddigi szabályokból indul ki és inkább csak az olyan következtetlenségeket küszöböli ki, amelyek nem indokoltak. Csak egy példa: az államfőválasztásokon most is csak a szlovák állampolgárok szavazhatnak, de most már ahhoz a választások napján nem kell hazautazniuk, mert a parlamenti választásokhoz hasonlóan itt is levélben küldhetik haza a voksukat. Miután azonban a jelen könyv 2013-ig tárgyalja az eseményeket, itt még a régi törvény kerül bemutatásra. Annál is inkább, mert a lényeges mozzanatai változatlanok maradtak.

Mivel az elnökválasztáson nemcsak a parlamenti pártok jelöltjei indulhatnak, hanem az állampolgári petíciók által támogatott parlamenten kívüli csoportok jelöltjei vagy független polgári jelöltek is megmérettethetik magukat, garantálni kellett az utóbbiak képviselőinek jelenlétét a szavazatszámoló, illetve azok tevékenységét felügyelő választási bizottságokban. A választási és szavazatszámoló bizottságok tagjait, illetve póttagjait tehát az összes parlamenti párt, illetve a parlament által elfogadott, legalább 15 000 választópolgár aláírását tartalmazó petíciókat benyújtó petíciós bizottságok is delegálhatják.

Az első közvetlen elnökválasztáson, amelyre 1999-ben került sor, összesen 10 jelölt indult, többségük „polgári”, azaz az állampolgári petíció által támogatott jelöltként. Néhány jelentősebb jelölt (például maga a győztes Rudolf Schuster vagy Ján Slota, a parlamenti Szlovák Nemzeti Párt elnöke) egyaránt rendelkezett 15 képviselő és 15 000 választópolgár támogatásával. Természetesen a 10 jelölt közül akadtak olyanok is, akiknek minimális esélyük sem volt győzelemre, szereplésük inkább csak színesebbé tette a kampányt. A kampány végül a két legerősebb politikai személyiség, Rudolf Schuster népszerű és a konszenzuális politikáról híres kassai polgármester és Vladimír Mečiar exkormányfő között dőlt el. Mind a kettő erős regionális támogatottsággal rendelkezett. Schuster az or-

szág nagyvárosaiban, illetve keleti és déli, Mečiar pedig északi és középső vidékein. Mindkét választási forduló magas részvételi arány jellemezte, amely inkább a jobb másodlagos preferenciákkal rendelkező Schusternek kedvezett, aki végül a második fordulóban 433.839 szavazattal előzte meg vetélytársát. A 75,45%-os részvétel mellett így 57,18%-ot ért el Mečiar 42,82%-ával szemben.<sup>527</sup>

Az első közvetlen elnökválasztás óta Szlovákia lakossága háromszor döntött közvetlenül az új köztársasági elnökről. A második közvetlen szavazás 2004-ben a jobbközép irányultságú kormánykoalícióon belüli belső feszültségek miatt az egyik posztmečiarista ellenzéki jelölt győzelmével végződött. Ivan Gašparovič, a mečiarista korszak házelnöke, aki később szakított Vladimír Mečiarral,<sup>528</sup> aztán 2009-ben újból meg tudta nyerni a választásokat. Gašparovič lett tehát az első olyan szlovák köztársasági elnök, aki kétszer egymás után képes volt megnyerni az elnökválasztásokat. Hivatalosan független jelöltként indult, de ez csak részben volt igaz, mert mindvégig élvezte a nemzeti, illetve nacionalista pártok támogatását, és végül a Robert Fico vezette SMER nevű párt is felsorakozott mellette.

Eddig legutolsó államfőválasztásokra 2014-ben került sor. Ezen választások sajátossága az volt, hogy az államfői posztért való küzdelemben egyik legesélyesebb jelöltként beszállt a regnáló miniszterelnök is. Robert Ficóról van szó, aki 2012 óta ismét Szlovákia miniszterelnöke. Az első fordulóban még sok kihívója volt, köztük a régi és aktuális pártpolitikusok is, de a második fordulóban végül egy, a nagypolitika szempontjából nézve „kivülálló” jelölttel volt kénytelen megbirkózni. Andrej Kiska sikeres vállalkozó és milliomos korábban karitatív tevékenységéről lett híres. Politikailag pedig Kiska úgy próbálta pozicionálni magát a választási kampány során, mint a politikától elforduló egyszerű emberek jelöltje. Igaz, a második fordulóban a Ficóval szemben ellenzéki érzelmű szavazók többsége őt támogatta.

<sup>526</sup> A 2014. évi 180. számú törvényről van szó a választójog gyakorlásának a feltételeiről. (180/2014 Z.z. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva). 2014-ben a parlament elfogadta a választási kampányról szóló új törvényt is: 2014. évi 181. számú törvény).

<sup>527</sup> *SME*, 1999. 05. 31., 1.

<sup>528</sup> Sőt, 2004-ben ők ketten kerültek be a második fordulóba, és nagyon élesen szembe fordultak egymással.



### *Az államfő jogállására vonatkozó későbbi alkotmánymódosítások*

Az 1999. évi alkotmánynovella jelentős mértékben újraszabályozta a szlovák köztársasági elnök alkotmányos jogállását, de ezzel az aktussal még nem ért véget a finomítási folyamat, hiszen ezen novella csak a legsürgősebb változtatások végrehajtására vállalkozott. Az igazi nagy, több fontos területet is érintő alkotmánymódosításra csak 2001-ben került sor. A 2001. évi 90. számú alkotmányerejű törvény ugyan már csak mellékesen és érintőlegesen foglalkozott a két évvel korábban megreformált államfői intézménnyel, mégis eredményezett még néhány fontos változást ezen a területen is.

2001-ben szüntették meg például azon konstrukciót, miszerint az államfő köteles aláírni azt a törvényt, amelyet megjegyzésekkel együtt visszaküldött a parlamentnek, az pedig ismételten az eredeti formában jóváhagyta azt. A 87. cikkének 3. bekezdésében megfogalmazottak értelmében az államfőnek már nincs ilyen kötelezettsége, és a törvényt az aláírása nélkül is ki lehet hirdetni. További fontos változás az volt, hogy a köztársasági elnök a népszavazás kitűzése előtt az alkotmánybírósághoz fordulhat azzal a kéréssel, hogy az vizsgálja meg az állampolgári petíció tárgyának vagy az erre vonatkozó parlamenti határozatnak az alkotmányosságát. Sőt, a kassai taláros testület egy ilyen kérdésben a kézbesítéstől számított 60 napon belül köteles dönteni.

Jelentősen módosultak az amnesztia és az egyéni kegyelem szabályai. Itt az első változásokra már 1999-ben sor került, amikor a közkegyelem gyakorlása csak a miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzés után vált lehetségessé. Ami az egyéni kegyelmet illeti, a szlovák államfő addig három formában gyakorolhatta azt. Egyrészt az *abolíció* formájában, amikor az elnök elrendelhetette, hogy a büntetőeljárás ne is kezdődjön vagy, amennyiben már elkezdődött, elrendelhetette annak abbahagyását. Másrészt az *agraciáció* formájában, amikor az elnök jogosult volt elengedni vagy mérsékelni a bíróság által kiszabott büntetéseket. Harmadrészt pedig a *rehabilitáció* formájában, amikor az államfő jogosult lett úgymond elsimítani a bírói ítéletekbe foglalt jogkövetkezményeket, joghatásokat.

A korábbi szabályozás főleg az első lehetőség miatt volt kritikák tárgya, illetve azért is, mert túl tág teret hagyott az elnöknek ezen hatáskörei gya-

korlása során, és ezáltal az államfő nagyon komolyan be tudott avatkozni a bírói hatalom kompetenciájába.<sup>529</sup> A 2001-ben elfogadott novella a 102. cikk 1. bekezdésének új szövegével csupán az agraciáció és a rehabilitáció lehetőségét hagyta meg az államfő kezében, illetve kimondta azt, hogy abban az esetben, amikor az államfői poszt nincs betöltve, semmilyen más alkotmányos szerv nem gyakorolhatja ezt a hatáskört.<sup>530</sup>

A további változások azzal függték össze, hogy 2001-ben Szlovákiában is megalakulhatott a bírói önkormányzatiságot megalósító Országos Bírói Tanács, amely jogosult javaslatokat tenni a bírák kinevezésére. A bírák kinevezése az államfő feladata lett, aki azonban ezt csak az Országos Bírói Tanács javaslatára teheti meg. Ebbe a testületbe teljesen önállóan ő is jogosult lett három tagot delegálni, illetve szükség esetén visszahívni őket onnan. A Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyetteseinek a kinevezése szintén az államfő hatásköre lett.

A köztársasági elnök jogállására vonatkozó utolsó novella csak nemrég, egy váratlan közjogi válság idején született.<sup>531</sup> A 2011. évi 356. szá-

<sup>529</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 422–423. o.

<sup>530</sup> A most hatályos szabályozás szerint tehát az államfő „... mérsékli és enyhíti a büntetőbíróságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket.”

<sup>531</sup> 2011. ősszel a szlovák parlamentnek döntést kellett hoznia arról, hogy Szlovákia csatlakozik-e az úgynevezett eurogáthoz, amelynek segítenie kellett a dél-európai államok pénzügyi szanálásában. Ez a kérdés azonban megosztotta a kormánykoalíciót is, amely egyik része támogatta, másik ellenezte ezt a lépést. Végül sajátos öngólt rúgtak, mert a kormánykoalíció egyik része elérte, hogy ebből az egészből bizalmi kérdés lett, a belülről megosztott, Iveta Radičová miniszterelnök asszony vezette jobbközép kormány pedig 2011. október 11-én elbukta ezt a szavazást. Itt meg kell jegyezni, hogy a szlovák alkotmány értelmében a működő és legitim kormány kétféle módon fejezheti be tevékenységét – a lemondásával, illetve a sikertelen bizalmi szavazással. A lemondást a kormány mindig saját kezdeményezésére nyújtja be, vagy az újonnan megválasztott parlament alakuló ülése után. Az alkotmányból ilyenkor egyértelműen következik, hogy az államfő az ügyek további vitelével bízta meg a lemondott kormányt, egészen az új kormány kinevezéséig. A sikertelen bizalmi szavazás után a kormányt vissza kell hívni, ami szintén elnöki hatáskör. De ebben az esetben az alkotmány kifejezetten nem rendelkezett a régi kormány ideiglenes megbízásáról. Ebbe kapaszkodott bele a szlovák köztársasági elnök, amikor látta, hogy a bizalmi szavazást elbukott jobbközép koalíción belül nincs már akarat a kormányzás további folytatására, de még az úgynevezett hivatalnoki kormány kinevezésére sem. A parlamentben akkor egy politikai megállapodás született arról,

mú alkotmányerejű törvény, amely 2011. október 25-én lépett hatályba, nagyon gyorsan született és arra a helyzetre reagált, hogy az addig hatályos alkotmányos szöveg nem rendezte egyértelműen azt, hogyan történjen a kormányzati hatalom gyakorlása egy váratlan, de sikeres bizalmatlansági szavazás után. A novella tehát lehetővé tette, hogy az államfő az ilyen idő előtti bizalmatlansági szavazás során elbukott kormányt megbízza az ügyek további vitelével egészen addig, amíg nem kerül sor új, a parlamenti bizalommal is rendelkező kormány kinevezésére. Az ilyen ideiglenesen megbízott kormánynak azonban erősen korlátozottak a lehetőségei – a kormányt megillető bizonyos hatásköröket vagy egyáltalán nem, vagy csak a köztársasági elnök előzetes egyetértésével gyakorolhatja. Igaz, az alkotmánynovella indokolása adós maradt a válasszal arra a kérdésre, hogy miért korlátozza ennyire az ügyvezető kormányt, illetve miért éppen az államfő az, aki ennyire megfogja a kormány kezét.<sup>532</sup>

Az alkotmány 115. cikk 3. bekezdése szerint tehát a köztársasági elnök előzetes beleegyezése kell ahhoz, hogy a kormány kinevezze a törvényben meghatározott fontos állami tisztviselőket, valamint az Országos Bírói Tanács előbb említett három tagját. Ugyanez vonatkozik egyéb, a törvény által esetleg szabályozott esetekre. Az ily módon működő kormány továbbá egyáltalán nem dönthet a kormányprogramról, illetve annak teljesítéséről, a Szlovák Köztársaság gazdasági-szociális politikájának elvi jelentőségű intézkedéseiről, a bel- és külpolitika alapvető jelentőségű kérdéseiről, továbbá nem dönthet az alkotmánybíráshoz való olyan fordulásról, amely célja egy ratifikálandó nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálata. De arról sem dönthet, hogy a kormány a nemzetközi szerződések megkötését a testület valamely tagjára ruházza át. Az ilyen ügyvezető kormány nem terjeszthet elő semmilyen törvényjavaslatot vagy intézkedéstervet nyilvános vitára, nem hozhat szabálysértési amnesztiát és ami a legfontosabb –

hogy a régi kormány változatlan összetételben viszi tovább az ügyeket egészen az előrehozott választásokig. Azt, hogy a korábbi kormány korlátozások nélkül vigye tovább ideiglenesen az ügyeket, az akkori ellenzékhez közel álló elnök pedig el akarta kerülni – azért ragaszkodott a helyzetet megoldó alkotmánymódosításhoz.

<sup>532</sup> A válasz alapvetően politikai jellegű. Az akkori ellenzék legerősebb embere, Robert Fico valószínűleg így akarta bebiztosítani magát az ügyvezető kormány túl autonóm politikájával szemben. Hiszen mindenki tudta, hogy az akkori elnök, Ivan Gašparovič, alapvetően az ő szövetségese.

nem kérheti magával szemben a bizalmatlansági szavazás megismétlését. Mindez azt jelenti, hogy az ily módon átmeneti időre megbízott kormány mandátuma nagyon korlátozott, sok kompetenciát egyáltalán nem gyakorolhat, másokat csak az államfő előzetes beleegyezésével.

Ezen novella komoly kritikák tárgyává vált a szakmai közvélemény körében, főleg azért, mert néhány vonatkozásban nagyon megerősítette a köztársasági elnök pozícióját, és ezzel egyesek szerint sérülhetnek a parlamentáris kormányforma szabályai.<sup>533</sup> Az alkotmánynovella elfogadásával a parlament döntött arról is, hogy lerövidíti saját négyéves mandátumát, ami az előrehozott választások kiírását tette lehetővé. Pedig az alkotmány szövege erre nem ad egyértelmű felhatalmazást.<sup>534</sup> Igaz, másként csak nehezen lehetett volna megoldani az akkor kialakult politikai és bizalmi válságot.

A 2011. évi novella kapcsán létezik egy olyan markáns vélemény, hogy az igazából fölösleges volt, hiszen az alkotmány korábbi szövege sem tiltotta meg az államfőnek, hogy a sikeres (azaz a kormányt megbuktató) bizalmatlansági szavazás esetében megbízza az éppen regnáló kormányt az ügyek további vitelével, egészen az új választásokig, vagy az új legitím kormány létrehozásáig. Igaz, erről az államfői hatáskorról az alkotmány kifejezetten nem rendelkezett, de nem is tiltotta meg ilyen lépés megtételét. Továbbá a kritikusok szerint a novella rendszertanilag nem teljesen logikus és praktikus szempontból sem következetes.<sup>535</sup> Az elnök megnövekedett hatáskörei azért problematikusak, mert ő nem visel politikai felelősséget a kormányzati cselekedetekért, itt azonban komoly lehetőséget kapott azok befolyásolására. Azaz egyfajta kifordított kontraszignálási rendszer alakulhat ki, amikor a politikailag felelőtlen államfő ellenjegyzésétől függ a politikailag felelős kormány politikája.<sup>536</sup> Igaz, itt figyelembe kell venni, hogy ez a helyzet csak egy limitált időre szól. A novella azért következtelen a kritikusok szerint, mert nem mond semmit arról a helyzetről, amikor az elnöki poszt valamilyen oknál fogva nincs betöltve, és valakinek helyette-

<sup>533</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 424–425. o.

<sup>534</sup> Uo. 425. o.

<sup>535</sup> Giba, Marián: cit. op. 110. o.

<sup>536</sup> Uo. 111. o.

síteni kellene az államfőt. Azaz: a kormány helyettesítheti azokat az elnöki jogosítványokat, amelyek az ő működésére is vonatkoznak?<sup>537</sup>

A most ismertett alkotmánynovellát úgy is lehet értelmezni, mint a szlovák köztársasági elnök hatásköreinek „lopakodó jellegű” bővülését.

A szlovák államfők a cseh kollégáiktól eltérően eddig csak mérsékelt érdeklődést mutattak a külpolitikai kérdések iránt, ezért ezt a problémakört nem igazán érintik az elvi jelentőségű alkotmánybíróági határozatok. Annál aktívabbak viszont a belpolitikai relevanciájú kinevezési kérdésekben. Ez különösen szembetűnő lett az utóbbi években második mandátumát betöltő Ivan Gašparovič esetében.<sup>538</sup> Ez a megnövekedett aktivitás az új évezred második évtizedében egyre több gondot okozott, illetve vitát váltott ki. Az egész folyamat a legfőbb ügyész megválasztásának kérdésében csúcsosodott ki, és igazából a helyzet a mai napig nincs megoldva.

A hatályos szlovák alkotmány 150. cikke szerint a legfőbb ügyész személyéről a Nemzeti Tanács dönt – pontosabban szólva „*Az ügyészség élén a legfőbb ügyész áll, akit a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának javaslata alapján a Szlovák Köztársaság elnöke nevez ki és hív vissza.*” Ebből a megfogalmazásból látszik, hogy az alkotmányozó itt nem írt elő minősített többséget és nem szabályozta a mandátum hosszát sem. Mindez az ügyészségi törvény feladata lett.<sup>539</sup>

Eddig ez a kompetencia nem okozott problémát – a parlament mindig megválasztotta a legfőbb ügyészt, akit aztán az államfő szó nélkül elfogadott és kinevezett. A 2010-ben hatalomra került mérsékelt jobbközép kormánykoalíciónak is lehetősége nyílt arra, hogy megválassza a neki megfelelő legfőbb ügyészt. A koalíciós pártokat azonban komoly belső feszültségek jellemezték ebben a kérdésben. A koalíció egyik meghatározó pártja<sup>540</sup> a Robert Fico vezette ellenzékkel azt akarta elérni, hogy az addigi legfőbb ügyész, Dobroslav Trnka vigye tovább az ügyeket, de a koalíció maradék része inkább egy új, a pozsonyi politikai és gazdasági körökkel kevésbé szoros kapcsolatokat ápoló személyt akart látni ezen a poszton.

<sup>537</sup> Uo. 111. o.

<sup>538</sup> Az első elnök, Michal Kováč aktivitásairól korábban már volt szó.

<sup>539</sup> Zákon o prokuratúre 153/2001. Z.z. (azaz a 2001. évi 153. számú törvény az ügyészségről).

<sup>540</sup> A Szlovák Demokratikus és Keresztény Unióról (SDKU) volt szó.

Hosszas keresgélés után végül a koalíció megállapodott Jozef Čentész, az addigi legfőbbügyész-helyettes személyében, akit aztán a parlament többszöri nekifutásra meg is választott. Ivan Gašparovič azonban nem volt hajlandó Jozef Čentészt kinevezni.

Ez komoly szakítást jelentett ez addigi szlovák közjogi gyakorlattal, de az államfő tudott hivatkozni arra, hogy az alkotmány szövege nem teljesen egyértelmű ebben a tekintetben. Azaz az alkotmány szövege nem ad teljesen egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy az államfőt ilyenkor köti-e a parlament akarata és ő csupán formális szerepet játszik az egész kinevezési eljárásban, vagy valóban joga van vizsgálni a jelöltek személyes alkalmasságát.<sup>541</sup>

Az államfőhöz inkább az utóbbi értelmezés állt közel. Eleinte azonban nem erre hivatkozott, hanem a legfőbb ügyész megválasztásának körülményeire. Azok valóban meglehetősen zavarosak voltak. Amikor ugyanis kiderült, hogy a kormánykoalíciós képviselők egy részének átszavazása miatt nincs szükséges többség a titkos voksolás során, a koalíciós pártok frakcióvezetői a szavazati lapok kölcsönös lefénymásolásával próbálták növelni az egyes frakciók fegyelmét. Miután ez nagyon vitatható megoldás volt, a következő lépcsőben megváltoztatták a legfőbb ügyész megválasztásának a módját és már nem titkosan, hanem nyíltan szavaztak a jelöltekről.

Ilyen szavazás győztese lett 2011. június 17-én a már említett Jozef Čentész ügyész és büntetőjogász. Neki személy szerint semmi köze nem volt a választási szabályok megváltoztatásához, de az államfő megmakacsolta magát, és nem volt hajlandó őt kinevezni. Eleinte Gašparovič arra hivatkozott, hogy megvárja a szlovák alkotmánybíróóság döntését a választási szabályok megváltoztatásának az alkotmányosságáról, de akkor sem volt hajlandó kinevezni a parlament által megválasztott jelöltet, miután az alkotmánybíróóság már döntött és a választás módját alkotmányosnak találta.<sup>542</sup> Az államfő ezek után a megválasztott jelölt személyi és szakmai kvalitásait kezdte megkérdőjelezni. Erre a képviselők egy csoportja újból az alkotmánybíróósághoz fordult azzal a kéréssel, hogy az értelmezze az államfő idevonatkozó jogosítványait. Az akkor még a kormánypárti pad-sorokban ülő 60 képviselő 2012. február 29-én fordult a kassai taláros tes-

<sup>541</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 428. o.

<sup>542</sup> Erről lásd az alkotmánybíróóság következő döntését. Pl. ÚS 95/2011. Megtalálható: [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)

tülethez, amely aztán 2012. október 24-én plénumban ülésvezve meghozta az azóta sokat vitatott Pl. ÚS 4/2012-77 számú határozatát.<sup>543</sup>

Az alkotmánybírósági határozat sok jel szerint komoly belső viták után született. A határozat lényege az, hogy az államfőnek ilyenkor mégiscsak van mérlegelési lehetősége. Azaz a köztársasági elnök köteles foglalkozni a parlament által szabályszerűen megválasztott legfőbb ügyész kinevezésével, és a megfelelő határidőn belül nyilatkozni kell, hogy kinevezi őt vagy mégsem. A kinevezését csak akkor tagadhatja meg, ha a jelölt nem felel meg a törvény által előírt feltételeknek, vagy akkor, ha olyan lényeges körülmény jut tudomására, amely a jelölt személyére vonatkozik és megkérdőjelezi annak hivatalviselési alkalmasságát. Az államfő mindenképpen köteles megindokolni a döntését, és a magyarázata nem lehet önkényes.<sup>544</sup>

Ez a határozat lehetőséget adott a szlovák államfőnek arra, hogy ne nevezze ki a parlament által már megválasztott legfőbbügyész-jelöltet, bár az igaz, hogy az elnök meglehetősen adós maradt a magyarázattal. Ezt több szlovák alkotmányjogász<sup>545</sup> és a parlamenti pártok egy része is kifogásolta. Az államfő ugyanis nem tudott hivatkozni a törvényi feltételeknek való meg nem felelésre, azoknak ugyanis a jelölt maradéktalanul megfelelt. Egyébként sem voltak teljesíthetetlenek. A legfőbb ügyésznek az ügyészségről szóló törvény szerint legalább 40 éves szlovák állampolgárnak kell lennie, akinek legalább ötéves igazságügyi gyakorlattal kell rendelkeznie. Maga Čentěš már évek óta a legfőbb ügyész helyetteseként működik. Az elnök által felhozott személyes alkalmasságot megkérdőjelező érvek pedig meglehetősen mondvasínáltaknak tűnnek.

Az egész ügynek, komoly politikai és erkölcsi következményei voltak és vannak, mert a politikai pártok egy része kezdte megkérdőjelezni Gašparovič államfő alkalmasságát a hivatalának betöltésére. Néhányan erkölcsileg próbálták őt bojkottálni, ami azonban meglehetősen szubjektív lépés volt. Konkrétan eddig csak egy laza pártszövetség, az Egyszerű Emberek nevet viselő csoportosulás lépett fel, akik megpróbálták a parlamentben elérni egy

<sup>543</sup> A határozat teljes szlovák nyelvű szövegét szintén lásd [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)

<sup>544</sup> Pl. ÚS 4/2012-77

<sup>545</sup> Például a testület volt elnöke, Ján Mazák, illetve a korábbi csehszlovák szövetségi alkotmánybíró, Peter Kresák. Lásd <http://www.sme.sk/c/6659012/pravni-odbornici-nie-su-jednotni-vacsina-je-za-centesom.html#ixzz2KaKb5oLC>

olyan alkotmánymódosítást, amely arra az esetre, ha az államfő nem hajlandó kinevezni a parlament által megválasztott tisztviselőt, akkor az 60 napos türelmi időszak után automatikusan elfoglalhatná a hivatalát. Ezt a javaslatot azonban 2013. február elején a parlamenti többség leszavazta.<sup>546</sup>

Végül nem árt leszögezni, hogy ezen határozat többé-kevésbé illeszkedik azon szlovák alkotmánybírósági határozatok sorába, amelyek eddig megszülettek a vitatott és a pontosan meg nem fogalmazott elnöki hatáskörök kapcsán. Eddig az alkotmánybírák majdnem mindig az extenzív értelmezés mellett döntöttek, ezzel is növelve az államfő önálló közjogi mozgásterét. Kérdéses, hogy mindez az aktuális szlovákiai kormányforma szempontjából jó vagy rossz. Ezt a dilemmát viszont nyilvánvalóan csak a történelem fogja eldönteni.<sup>547</sup>

### *A lengyel köztársasági elnök jogállásának fejlődése 1989 után*

Lengyelországban Magyarországhoz hasonlóan az egyszemélyi köztársasági elnöki poszt felállítása tulajdonképpen egy közjogi újjászületés eredményének tekinthető. Az elnöki intézmény az átmenet mozgalmas éveiben született meg, majd formálódott, de ahogyan megjegyzi Leszek Garlicki, a téma egyik kiváló szakértője, a végső eredményt nem lehet egy koherens és egységes doktrinális vízió megvalósulásának tekinteni.<sup>548</sup>

Amikor 1989-ben a békés átmenetről tárgyaló felek a kerekasztal-tárgyalásokon megállapodtak<sup>549</sup> a nagy alkotmánynovelláról, akkor a múltból visszahozott köztársasági elnöki intézményre nem úgy tekintettek,

<sup>546</sup> Prezident nedostane lehotu na vymenovanie generálneho prokurátora. SME, 2013. február 5. (17:22)

<sup>547</sup> Michelko, Roman: *Kauza Čentěš ako ústavnoprávny precedens*. SLOVO, 2013. január 21.

<sup>548</sup> Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 10. Liber, Warszawa, 2006. 257. o.

<sup>549</sup> Ezek a tárgyalások 1989. február elején kezdődtek, a megállapodás pedig 1989. április 7-én született.

mint a demokratizálás intézményére, hanem sokkal inkább mint a hatalom régi birtokosainak védelmet nyújtó, a régieket „átmentő,” alapvetően garanciális jellegű posztra.<sup>550</sup> Az elnöknek a kommunisták és a demokraták közötti megállapodás garantálójának kellett volna lennie – ebben a tekintetben hasonló szerepet kellett volna eljátszania, mint Magyarországon az Alkotmánybíróságnak. A gyorsan zajló politikai és társadalmi fejlemények azonban hamar felülírták ezt a megállapodást, és az elnöki intézmény más irányba kezdett elmozdulni.

Az első, még a kétkamarás törvényhozás (azaz a Nemzetgyűlés) által választott elnök, Wojciech Jaruzelski tábornok a saját posztja tekintetében nagyon lojálisan viszonyult a megállapodásban foglaltakhoz, és visszafogottan gyakorolta a széles hatásköreit.<sup>551</sup> Igaz, a LEMP gyors szétesése és a megállapodás kiüresedése miatt egyre inkább légüres térben találta magát. Azért nem olyan meglepő, hogy 1990-ben jelezte, hogy kész lemondani. Az adott helyzetben a még mindig működő „kontraktuális” parlament nem mert más alternatívára gondolni, csak a közvetlen államfőválasztásra. Igazából csak attól remélhették a megállapodás maradványainak megmentését és a békés átmenet folytatását. A viharos rendszerváltó időkben ugyanis nem ártott olyan vezetővel rendelkezni, akinek tekintélye megkérdőjelezhetetlen és legitimitása makulátlan volt. Ezért a parlament végül úgy döntött, hogy az államfőt 1990-től kezdve közvetlenül kell megválasztani. Egy külön törvényt<sup>552</sup> fogadtak el a Lengyel Köztársaság elnökének megválasztásáról, amelyet aztán 2000-ben módosítottak és 2011-ben beépítették az egységes választási kódexbe.

Jaruzelski utódja, Lech Wałęsa, aki már az 1980/1981. évi események miatt legendás munkásvezérnek számított, nagyon aktivista módon viszonyult a posztjával járó kompetenciákhoz.<sup>553</sup> Ez nyilvánvalóan a jóval erősebb legitimitásával, a kialakult történelmi helyzettel és részben talán

a temperamentumával is összefüggött. Azt sem szabad elfelejteni, hogy 1990-ben a hatalmi ágaknak egymáshoz való viszonyában érdekes helyzet alakult ki – az egyik oldalon a gyenge legitimitású „kontraktuális” Szejm állt, a másikon pedig az erős demokratikus legitimitációjú államfő, hiszen őt már a valódi politikai versenyben és a valóban demokratikus játékszabályok szerint választották. Lehetetlen volt, hogy ez a helyzet, amely egészen az 1991-es, első valóban szabad parlamenti választásokig fennállt, ne okozzon komoly feszültségeket a rendszer működésében. A további probléma az volt, hogy ezt az ellentmondást az 1991-es választások nyomán létrejött maradéktalanul demokratikus legitimitású parlament léte sem oldotta fel, sőt, ez a fennállás még inkább kiélezte a helyzetet.

Mindez egyebek mellett az államfői hatalom 1989-ben kialakított koncepciójával függött össze. Az 1989-ben született alkotmánymódosítás, amely eredményeként jelentősen átalakult a lengyel hatalmi berendezkedés, ugyanis sok tekintetben minimalista volt, és inkább csak reflektált a felmerült politikai igényekre, mintsem arra törekedett volna, hogy végleges jelleggel és elméletileg lehetőleg tiszta módon rendezze a közjog nagy kérdéseit.<sup>554</sup>

Az 1989-ben módosított 1952. évi alkotmány például továbbra is a hatalom egységének az elve alapján állt, és a hatalommegosztás elvének deklarálására csak néhány évvel később került sor. Miután a kerekasztal-tárgyalásokon egyik fél sem gondolkodott még a végleges megoldásokban, a hatalmi megállapodás sem lehetett az. Az 1989 telén és kor tavasszal lezajlott tárgyalásokon a régi állampárti hatalom nem a hatalom átadásában gondolkodott, hanem csak abban, hogy a társadalmi-politikai feszültségek csökkenése érdekében megengedi a Szolidaritásból kinövő ellenzéknek, hogy részt vegyen a törvényhozás működésében. Az ellenzék sem gondolkodott egyértelműen a hatalomátvételről, hanem sokkal inkább az első körben azt akarta elérni, hogy minél nagyobb beleszólást kapjon a közügyekbe és megakadályozza azt, hogy a rendszer továbbra is lábball tiporja az emberi jogokat.<sup>555</sup> A hatalom az elképzeléseit főleg az államfői poszt

<sup>550</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 257. o.

<sup>551</sup> Uo. 257. o.

<sup>552</sup> Dz. U. Nr. 67/1990, poz. 398.

<sup>553</sup> Lech Walesának egyébként két komolyabb vetélytársa volt a választásokon – az első nem kommunista miniszterelnök, Tadeusz Mazowiecki, illetve az emigrációból hirtelen visszatért, a lengyel belpolitikában teljesen ismeretlen Stanislaw Tyminski, aki egyébként második helyezést ért el az első körben.

<sup>554</sup> Erről a folyamatról lásd magyarul: Tóth Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása a Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk.: Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 34–40. o.

<sup>555</sup> Chruściak, Ryszard – Osiatiński, Wiktor: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. ISP, Warszawa, 2001. 123. o.

megfelelő kialakításán keresztül akarta megvalósítani, az ellenzék inkább a parlamentben bízott. Ez teljesen logikus lépés volt mindkét fél részéről.<sup>556</sup>

Ennek eredményeként egy sajátos szerkezeti megoldás született az államfő és a parlament közötti hatalommegosztás területén. Az ellenzék által ellenőrzött Szenátus vétójogot kapott, amelyet a kommunisták uralta Szejm csak minősített, azaz kétharmados többséggel tudott (volna) leküzdeni. Az állampárt viszont ott már csak éppen hogy rendelkezett ilyen többséggel – pontosan a mandátumok 65%-a volt az övé. Ezért a távozó hatalom főleg az általa megválasztott államfőben reménykedett, annál is inkább, mert az államfő ellenőrizte a kormány megalakulását.<sup>557</sup> A kormány ugyan a Szejmnek tartozott felelősséggel és nem a köztársasági elnöknek, az azonban saját hatáskörében is kérhette a kormánnyal szembeni bizalmatlansági szavazást. A bizalmatlansági szavazás sikere esetén pedig az új kormányfőjelöltet csak az államfő jelölhette. Ugyanakkor kénytelen volt elfogadni azt a kormányösszetételt, amelyet a kormányfőjelölt akart. A kivételt három terület – a belügy, a hadügy és a külügy – képezte, mert ezeken a speciális területeken az államfő speciális, viszonylag széles, de nem túlzottan precízen meghatározott előjogokkal rendelkezett.

Az államfőnek törvénykezdeményezési joga volt, és nem abszolút módon ugyan, de vétót is tudott emelni a törvényhozás döntéseivel szemben. A köztársasági elnök akkor oszlathatta fel a parlamentet, amikor az nem volt képes megszavazni a költségvetést, illetve három hónapon belül megbízni az új kormányt. Az elnök akkor is feloszlathatta a törvényhozást, ha az olyan határozatot fogadott volna el, amely lehetetlenné tenné az államfői prerogatívumok gyakorlását a belügy, a hadügy és a külügy területén. Mindez azt jelentette, hogy ebben a konstrukcióban az államfő nemcsak döntőbíró volt, illetve lehetett, hanem politikai harcok nagyon is aktív szereplője, ami nemcsak az emberi habitusából eredt, hanem a közjogi jogosítványaiából is.<sup>558</sup> Az igazi gyenge láncszem ebben a rendszerben a kormány volt, amely a parlament és az államfő között vergődött, és nem

lehetett pontosan tudni, hogy melyik „ura” a fontosabb.<sup>559</sup> A lengyel szakirodalomban létezik egy olyan vélemény, hogy az 1989-ben és 1990-ben létrejött közjogi rendszer jobban hasonlított prezidenciális köztársaságra, mintsem a parlamentáris kormányformára.<sup>560</sup>

Az egész modell technikailag addig még úgy-ahogy működött, amíg a gyenge legitimitású Jaruzelski nem akart élni széles jogosítványaival és inkább passzív módon viselkedett. A helyzet a már említett módon Wałęsa közvetlen megválasztásával változott meg, mégpedig radikálisan. Elkezdődött az egyes hatalmi ágak közötti konfliktusok néhány éves korszaka. Ezeket az intézményi ellentéteket tovább színezték a különböző személyi gyűlölködések az egyes meghatározó politikusok között.

További probléma az volt, hogy az egész hatalmi rendszer inkább a hatalmi ágaknak az egymással szembeni blokkolására épült, és nem az aktív építő munka elősegítésére. Sokkal több destruktív elem volt benne, mint konstruktivitás. Ez érthető volt 1989 első felében, de egy évvel később a szükséges reformok gátjává vált az egész. A strukturális gondokat az is jelezte, hogy 1990-ben és még inkább 1991-ben az államfő politikailag és kormányzatilag nagyon előtérbe került, és egyre nagyobb befolyást gyakorolt a kormány munkájára, de közben viszonylag gyorsan elvesztette a saját politikai táboron belüli támogatást. Ez viszont majdnem lehetetlenné tette a kormányzást, hiszen a parlamenti többség nélkül alig lehetett megmozdulni a jogalkotás és a reformok területén.<sup>561</sup>

Emiatt már nagyon korán az államfő és a törvényhozás kapcsolata új modelljének a keresése indult el a varsói politikai körökben. 1991-ben rögtön két koncepció született meg. A szenátusi tervezet szerint a végrehajtó és törvényhozó hatalom élesen elkülönült volna egymástól. Az államfő az előbbi feje lett volna – azaz ő nevezte volna ki (és nemcsak formálisan) a miniszterelnököt és a minisztereket is. A Szejm csupán arra lett volna jogosult, hogy jelentéseket kérjen a kormánytól és interpellálja a minisztereket. A Szejm ugyan bizalmatlanságot is megszavazhatott volna a kormánynak, de amennyiben egy ilyen szavazás egy éven belül már a harmadik kor-

<sup>556</sup> Uo. 123. o.

<sup>557</sup> Bożyk, Stanisław: *Konstytucyjne zasady wyboru prezydenta RP*. In: *Konstytucja, wybory, parlament*. Studia ofiarowane Zdisłwowi Jaroszowi. Liber, Warszawa, 2000. 25–26. o.

<sup>558</sup> Chruściak, Ryszard – Osiatiński, Wiktor: i. m. 125. o.

<sup>559</sup> Uo. 125. o.

<sup>560</sup> Uo. 125. o.

<sup>561</sup> Uo. 126–127. o.

mányalakításhoz vezetett volna, akkor az államfő feloszlathatta volna a Szejmet. A Szenátus feloszlatási jogával viszont nem rendelkezett volna. A köztársasági elnök, aki maga is törvénykezdeményezési joggal rendelkezett, az alkotmánybírósághoz is tudott volna fordulni, és az általa emelt vétőjogot a Szejm csak minősített – kétharmados – többséggel tudta volna megszavazni. Ez a modell tulajdonképpen csak annyiban tért volna el a tisztán prezidenciális rendszertől, hogy ismerte a miniszterelnök intézményét.<sup>562</sup>

Ezzel szemben a Szejm elképzelései teljesen más irányba haladtak. A képviselők inkább egy parlamentáris-kabinetrendszerben gondolkodtak és egy következetesebb hatalommegosztást akartak elérni. Az államfőnek alapvetően döntőbíróként kellett volna szolgálni benne. A törvényhozás teljes mértékben a parlament kompetenciájába tartozott volna, és sem az államfőnek, sem a kormánynak nem lett volna rendeletalkotási joga. Az államfő a törvénykezdeményezési joggal sem rendelkezett volna ebben a konstrukcióban. A kormánynak sem lenne befolyása, kivéve a kinevezési folyamatot – a választások után ugyanis először az államfő nevezhette meg a miniszterelnök-jelöltet. A Szejm a „saját jelölésű” miniszterelnököt csak az elnöki jelöltek kétszeres elutasítása után választhatta volna meg. A koncepció ismerte a konstruktív bizalmatlanság intézményét. Az államfőnek pontosan meghatározott esetekben joga lenne feloszlatni a törvényhozást. Az elnökválasztás kérdését a tervezet nyitva hagyta, illetve egyaránt el tudta volna képzelni a közvetlen és közvetett választást is.<sup>563</sup>

Az, hogy az akkori lengyel törvényhozás két kamarája ennyire eltérő álláspontot képviselt ebben a fontos kérdésben, azzal függött össze, hogy akkor már komolyan kibontakozott az államfő és a Szejm közötti konfliktus. Ebben a szembenállásban a Szolidaritáshoz közel álló Szenátus Wałęsa elnök oldalára állt. Egyébként egyik tervezetből sem lett akkor semmi.

Közben az ország új választásokra készült. A Demokratikus Unió (lengyel rövidítéssel UD)<sup>564</sup> mint az új rendszer egyik meghatározó pártja jelezte, hogy az új összetételű szabadon választott törvényhozásnak minden-

<sup>562</sup> Uo. 128. o.

<sup>563</sup> Uo. 129. o.

<sup>564</sup> Ezen párt a Szolidaritás hagyományából nőtt ki. Döntően liberális-konzervatív értelmiségi pártról volt szó, amely nagyon sok komoly korábbi ellenzéki személyiséget tömörített soraiban. Később Szabadság Unióvá alakult át (UW).

képpen legalább egy provizórikus kisalkotmányról kellene elgondolkodnia, amely ideiglenes jelleggel szabályozná a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát. A párt be is jelentette, hogy nemsokára egy konkrét tervezettel áll elő. De a köztársasági elnök megelőzte őket, hiszen nem sokkal ezután Wałęsa elnök saját tervezettel rukkolt ki.

Itt azonban röviden ki kell térni a politikai helyzetre. Az 1991. évi parlamenti választások során összesen 29 párt és mozgalom került be a lengyel Szejmbe,<sup>565</sup> ahol tehát nem volt könnyű működőképes és stabil kormánykoalíciót létrehozni. Wałęsa ezért olyan modellt preferált, amelyben a kormány maximálisan tudta volna magát függetleníteni a széttöredezett parlamenttől, és döntően tőle függött volna. Az államfő nemcsak döntőbíró lett volna, hanem a végrehajtó hatalom igazi fejeként is funkcionálna. Csak ő nevezhette volna ki a miniszterelnököt és annak javaslatára a kormány többi tagját. A kormánynak dekrétumalkotási joga lenne. Az államfő tehetett volna javaslatot a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal elnökének kinevezésére és visszahívására. A sikeres bizalmatlansági szavazás után az államfő hat hónapra saját belátása szerint nevezhette volna ki az új (átmeneti) kormányt.<sup>566</sup>

A Szejm akkor úgy döntött, hogy az elnöki javaslatok megvitatásával egy külön rendkívüli bizottság foglalkozzon, amely élén Tadeusz Mazowiecki állt, aki korábban mint első nem kommunista miniszterelnök és katolikus-liberális politikus szerzett magának hírnevet. Ahogy később kiderült, Mazowiecki nagyon jó mediátornak bizonyult a különböző politikai és intézményi erők között.

Itt nincs lehetőség az 1992-ben elfogadott lengyel „kisalkotmány” elfogadásához vezető út részletes bemutatására. Nagyon sok vita és a végén még több kompromisszum jelezte ezt a folyamatot. A szakirodalom azonban mindig hangsúlyozta, hogy a lengyel politikai elit itt a jobbik – azaz kooperatív – arcát mutatta meg a világnak, mert végül az alkotmányozással foglalkozó bizottságban szakmai, és nem személyeskedő és ideologizáló viták voltak a meghatározóak.<sup>567</sup> Egyébként is a viták nem annyira a Szolidaritásból és az összeomlott LEMP-ből kinőtt pártok politikusai között

<sup>565</sup> Tóth Károly: cit. op. 34–35. o.

<sup>566</sup> Uo. 131-132. o.

<sup>567</sup> Chruściak, Ryszard – Osiański, Wiktor: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*. ISP, Warszawa, 2001.

zajlottak, hanem inkább a jobbközép táboron belül. Ilyen éles szembenállás jellemezte például az államfőt képviselő államminiszter, Falandysz professzor és a későbbi lengyel kormányfő, Jaroslaw Kaczynski jobbközép politikus vitáit. Valamint a viták jelentős része az államhatalmi ágak képviselői között is folyt.

Bár Wałęsa később visszavonta saját javaslatát, annak szellemisége és főleg képviselői továbbra is itt maradtak a bizottságban. Bizonyos kompromisszumos megoldást a már említett Demokratikus Unió próbált megtalálni, amely az alapvető kompetenciavitákban egyfajta köztes pozíciókat igyekezett elfoglalni.<sup>568</sup> Ugyanakkor azok a pártok, amelyek nem álltak közel a hatalomhoz (például az akkori posztkommunista baloldal), inkább idegenkedtek az államfői hatalom túlzott megerősödésétől. A jobboldali politikusokat pedig sokszor a régi személyes ellentéteik és a Wałęsa elnök személyéhez való ambivalens viszonyulásuk osztotta meg. Érdekes módon nagyon fontos szerepet a végső kompromisszum megtalálásában a „köztes” pozíciót elfoglaló konzervatívabb liberálisok mellett a demokratikus baloldal néhány politikusa játszott.<sup>569</sup>

Hogyan is lehetne jellemezni a kisalkotmány által létrehozott közjogi rendszert? Az 1992-ben született modell mindenképpen jelentős elfordulást jelentett a rendszerváltáskor született megoldásokhoz képest. Sőt, azt lehet mondani, hogy több tekintetben kijelölte azt az utat, amely végül elvezetett az 1997. évi végleges alkotmány elfogadásához. A korábbi szabályozással szemben a kisalkotmány<sup>570</sup> már a hatalommegosztás elve alapján állt. A végrehajtó hatalom gyakorlása a köztársasági elnök és a kormány közös feladata lett. Az elnök továbbá a klasszikus államfői feladatokat is ellátta. A kormányzás feladata azonban mégiscsak döntően a kormány kezében maradt. Az elnöknek inkább döntőbírónak kellett volna lennie a konfliktusok esetében, de túlzottan erős döntőbíró lett. A kormány létrehozása az államfő és a Szejm közös feladata volt a kisalkotmány értelmében, bár a folyamatban inkább a Szejm enyhe túlsúlya érvényesült. Azaz amennyiben

az elnök jelöltjének nem sikerült bizalmat szereznie a törvényhozásban, akkor a második lépcsőben már a Szejm választotta ki a miniszterelnököt, és ehhez egyáltalán nem kellett az államfő. Csak ha a Szejm is kudarcot vallott, akkor szállt vissza a kormányfő-jelölési jog a köztársasági elnökre. Ebben az esetben már egyszerű többség is elegendő lett a bizalom megszavazásához. Az egész eljárás célja az volt, hogy előbb vagy utóbb alakuljon meg a kormány. Ha az eljárás kudarcra végződött volna, akkor az államfő feloszlathatta a parlamentet. Az államfő jogában állt az úgynevezett „bal-eseti kormány” önálló létrehozása, amely mandátuma azonban csak hat hónapra szólhatott volna.<sup>571</sup>

Másfelől azonban a köztársasági elnök elvesztette azt a jogot, hogy ő is kezdeményezze a kormány leváltását. A kormány csak a Szejmnek felelt, amely kizárólagos joggal rendelkezett a bizalom megvonására, kivéve természetesen ha a kormány maga benyújtotta lemondását. A kisalkotmány továbbá először a lengyel történelemben bevezette a konstruktív bizalmatlanság intézményét, igaz, bizonyos körben hagyta érvényesülni a destruktív bizalmatlanságot is. Akkor, ha a Szejm destruktív bizalmatlansági eljárással élt, a végső döntés joga az államfő kezében maradt, aki egyaránt elfogadhatta a kormány lemondását, vagy kiírhatta az új választásokat. A minisztereket egyénileg is vissza lehetett hívni. A miniszterek kinevezését és menesztését a kormányfő is kezdeményezhette.

Az államfő csak kevés új jogosítványt kapott 1992-ben. A kormányfő kezdeményezésére leválthatta a minisztereket, ezt a jogot azonban egyedül nem tudta gyakorolni, hanem csak a kormányfő kezdeményezésére. Bár az elnöki hivatal azt nagyon akarta, az államfő nem kapta meg azt a jogot, hogy saját hatáskörben leválthassa a kormányt. A legfontosabb pluszjogosítvány talán az volt, hogy az elnök megkapta a népszavazás-kiírási jogot, igaz, ehhez a Szenátus jóváhagyása is kellett. Ezzel szemben viszont elvesztette azt a jogot, hogy feloszlathassa a parlamentet abban az esetben, ha az a belügyi, hadügyi vagy külügyi területen olyan határozatot hozott, amely szembement az ő előjogaival. Az államfő a továbbiakban a külügyminisztériumon keresztül volt kénytelen kapcsolatba lépni más államokkal. A kisalkotmány korlátozta az elnök által kinevezett államminiszterek

<sup>568</sup> Az UD tervezetében, amelyet 1992-ben terjesztettek elő

<sup>569</sup> Ilyen volt leginkább Jaskiernia képviselő.

<sup>570</sup> A lengyel kisalkotmány magyar nyelvű fordítása olvasható: *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szerk.: Tóth Lároly. JATE, Szeged, 1997. Szintén itt olvasható rövid előtörténete.

<sup>571</sup> Chruściak, Ryszard – Osiański, Wiktor: cit. op. 174–175. o.



mozgásterét is. A kormány viszont inkább megerősödve került ki a provizórikus alkotmányozásból. Némileg függetlenedett a Szejm mindennapi ellenőrzésétől, megkapta azt a jogot, hogy kezdeményezhesse az egyes törvényeknek gyorsított eljárásban való elfogadását. A szenátusi jogok gyengítése is inkább kedvezett a kormánynak.<sup>572</sup>

Ezekből a rendelkezésekből is látszik, hogy a kisalkotmány tulajdonképpen hibrid kormányformát valósított meg, amelyben keveredtek a racionalizált parlamentarizmus és az elnöki-parlamentari kormányforma elemi.<sup>573</sup> Nem mindegyik intézkedése volt kiegyensúlyozott, és sokszor lehetett érezni, hogy itt nemcsak a politikai pártok, hanem maguk a hatalmi ágak is kompromisszumot kötöttek egymással.

A kisalkotmánynak az volt a jövőre szóló koncepciója, hogy az egyes hatalmi ágak kiegyensúlyozottan és egymással kooperálva működjenek. Azaz azt akarta elérni, hogy egyedül és a másokkal való konfliktusban egyik hatalmi szerv se legyen erős, akkor viszont, ha kooperatív, akkor jelentősen megnő a mozgáster. Ez különösen igaz volt az államfőre. Az, hogy az egyes hatalmi játékosok hogyan fognak élni ezekkel az új lehetőségekkel, már rajtuk múlott. Ebben a tekintetben viszont nem váltak valóra a kisalkotmány atyáinak az elvárásai. A Szejm ugyanis túlzottan erős maradt, és az államfő is megőrizte destruktív potenciáljának jó részét.<sup>574</sup>

Ettől függetlenül a kisalkotmány komoly előrelépést jelentett az alkotmányjogi doktrínák területén, hiszen szemben az 1989-ben és 1990-ben született modellel, az 1992. évi dokumentumot már áthatotta a koherencia igénye. A stabilizációs ambíciójú kisalkotmány viszonylag nyitott dokumentum volt, bár mindenki érezte átmeneti jellegét. A hibáinak egy része az elfogadásakor tapasztalt sietségből és a nem túl precíz nyelvezetéből fakadt. A fő gond, hogy nem határolta el kellőképpen az egyes hatalmi ágak mozgásterét, ezért a konfliktusok keletkezésének az esélye viszonylag magas maradt, különösen az akkori lengyel politikai kultúra kontextusában. A kisalkotmány megszületése azonban a korábbi állapotokhoz képest min-

denképpen elméleti, illetve gyakorlati haladást jelentett és reményt adott arra, hogy a később elfogadandó végleges alkotmány még jobb lesz.<sup>575</sup>

### *A lengyel köztársasági elnök az 1997. évi alkotmányban*

Az 1997. évi alkotmány szövege sok vonatkozásban reagált arra a tapasztalatra, amelyet a lengyel társadalom és politika szerzett az 1989 utáni időszakban. Többé-kevésbé lehetett már tudni, hogy melyek azok a megoldások, amelyek a lengyel politikai és mentális valóságban nem működőképeseek. Az is nyilvánvaló volt, hogy olyan alkotmányt kell megalkotni, amely számot vet a lengyel társadalom és politika aktuális állapotával, beidegződéseivel és görcseivel. Az alkotmányozók ember- és politikusképe azért valamivel szkeptikusabb volt, mint 1989-ben vagy 1992-ben. Ez ebben az esetben viszont nem negatívum, hanem inkább pozitív változás volt.

Az 1997-ben létrehozott modellt a legáltalánosabb síkon úgy lehetne jellemezni, mint a racionalizált parlamentarizmust, legalábbis ez a többségi vélemény a lengyel alkotmányjogászok körében. A kisebbségi vélemény szerint Lengyelországban mégiscsak egyfajta racionalizált prezidenciális vagy félprezidenciális rendszer alakult ki.<sup>576</sup> Ez azonban csak nagyon nehezen támasztható alá érvekkel. Kívülről, azaz külföldről egyébként sokan valóban hajlandóak elfogadni az utóbbi nézetet, különösen, ha a lengyel modellt elhelyezték a kelet-közép-európai kontextusban. Egyébként ezen jellemzés még a kisalkotmány idején terjedt el a lengyel<sup>577</sup> és külföldi szakirodalomban,<sup>578</sup> de akkor az államfő mozgásteré valóban nagyobb volt, mint 1997 után.

<sup>575</sup> Uo. 177–178. o.

<sup>576</sup> Wróblewska, Iwona: *Volba prezidenta Polské republiky a jeho ústavní pozice*. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. UK v Praze, Praha, 89. o.

<sup>577</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*. Ed. Skrzydło, W. Lublin, 2005. 87. o.

<sup>578</sup> Például Klokočka, Václav: *Ústavní systémy evropských států*. Linde, Praha, 1996. 228. o.

<sup>572</sup> Uo. 174–175. o.

<sup>573</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. UPJŠ, Košice, 2007. 203. o.

<sup>574</sup> Chruściak, Ryszard – Osiański, Wiktor: cit. op. 176. o.

A cseh és szlovák alkotmányjogi komparatiztika két jeles képviselője, Ladislav Orosz és Věra Jirásková a lengyel kollégáikhoz hasonlóan szintén úgy látják, hogy az 1997. évi lengyel alkotmányban a parlamentáris kormányforma elemei vannak többségben, amelyeket az alkotmány kombinál az úgynevezett racionalizált parlamentarizmus, illetve a kancellári rendszer bizonyos elemeivel (a konstruktív bizalmatlanság intézménye és a kormányfő erős végrehajtó jogosítványai), de fellelhetők itt az elnöki-parlamentáris kormánymodell elemei is (például a közvetlen elnökválasztás és az államfő autonóm hatásköreinek széles skálája).<sup>579</sup>

Arról már korábban szó volt, milyen erők vettek részt az 1997. évi alkotmányt előkészítő alkotmányozásban. Az államfői hatalom újraszabályozása szempontjából a legfontosabb talán az volt, hogy a túlzott elnöki aktivizmussal szemben elégedetlen pártok voltak túlsúlyban az alkotmányozó bizottságban. Az erősebb elnöki hatalmat leginkább a parlamenten kívüli állampolgári koncepció preferálta, illetve részben a Szenátus egyik régebbi alkotmánytervezete.<sup>580</sup>

Ami magát az elnöki hivatalt illeti, itt is érdekes változásra került sor. Az 1990-es évek közepén ugyanis Lech Wałęsát Aleksander Kwasniewski váltotta fel az elnöki székben, aki a baloldali demokratikus erők szövetségéhez tartozott. Az akkori baloldal pedig kritikus volt az erős és aktivista államfői hatalommal szemben. Bár miután az SDL politikusa elnyerte ezt a fontos posztot, néhányan a párt politikusai és szakértői között elgondolkodtak azon, hogy nem lenne-e számukra mégiscsak jobb megtartani a félelnöki rendszert, de akkor az alkotmányozási munkálatok már nagyon előrehaladott állapotban voltak, és valószínűleg a választópolgárok sem vettek volna jó néven egy radikális és főleg váratlan fordulatot.

Az új alkotmány szövegének bizottsági kidolgozása során érthetően napirendre került a kormányforma, és ezen belül az államfő és a kormány kapcsolatának a kérdése.<sup>581</sup> Viszonylag komoly vita alakult ki arról a rendelkezésről, hogy a köztársasági elnök egyben az állami jogfolytonosság

képviselője. Nem annyira az ideológiai különbségekkel függött össze ez a vita, hanem inkább azzal, hogy új rendelkezésről volt szó. Viszonylag komolyan felmerült azon gondolat, hogy vissza kellene térni az államfő nemzetgyűlési megválasztásához, de sokan már nem akartak ezen változtatni, különösen azért nem, mert a lakosság egy része ezt a lehetőséget már „szerzett jogának” tekintette.<sup>582</sup>

Az akkori alkotmányozás fontos eleme az volt, hogy a legtöbb érintett most már mindenképpen egy koherens és egységes szabályozást akart elfogadni, hiszen a különböző félmegoldásokkal és a közjogi foltozgatással rossz volt a tapasztalatuk. A bizottsági vita során leginkább négy átfogó koncepciót vettek figyelembe,<sup>583</sup> amelyek közül az erős elnöki hatalmat csak a parlamenten kívüli állampolgári projekt támogatta. Az utóbb említett tervezet az államfőt úgy képzelte el, mint az államhatalmi szerveket átfogó és egy irányba terelő tényezőt.<sup>584</sup> Sokan vitatkoztak az alkotmányozók a kabinettanács jelentőségén, illetve az államfői jogi aktusokon. Viszonylag korán megállapodtak arról, hogy meg kell szüntetni a köztársasági elnök mellett működő államminiszteri tisztséget. Végül egy koherens, az államfőt a napi végrehajtó hatalom gyakorlásának a területéről inkább kizorító szöveg született.<sup>585</sup>

A kormány kapcsán a legtöbb vita a nemzetközi szerződéskötési jogosítványokról, a maradékkompetencia elvéről folyt, továbbá arról is volt szó, hogy milyen legyen a kormány felelőssége a költségvetési limitek túllépéséért, illetve a bevételek és a kiadások egyensúlyának megtartásáért. A bizottsági tagok vitatkoztak a kormányfő jogállásáról is, illetve a többi közhatalmi szervhez való viszonyáról. Vitás kérdésnek számított a kormány létrehozásának négyfázisú, illetve inkább négy lépcsőből álló

<sup>582</sup> Chruściak, Ryszard – Osiatiński, Wiktor: cit. op. 268. o.

<sup>583</sup> Azaz Włodimierz Cimoszewicz parlamentáris kormányformájú, valamint a Szenátus által kidolgozott „szemiprezidenciális-szemiparlamentáris” javaslatát, továbbá a liberálisok (UW) kompromisszumos és a parlamenten kívüli jobboldali ellenzék által benyújtott prezidenciális koncepcióját.

<sup>584</sup> Chruściak, Ryszard – Osiatiński, Wiktor: cit. op. 269. o.

<sup>585</sup> Uo. 270. o.

<sup>579</sup> Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. UPJŠ, Košice, 2007. 208. o.

<sup>580</sup> Chruściak, Ryszard – Osiatiński, Wiktor: i. m. 267–278. o.

<sup>581</sup> Bozyk, Stanisław (2000): i. m. 28. o

folyamata. Ami a bizalmatlansági szavazást illeti, a vitákból egyértelmű győztesként a konstruktív bizalmatlansági rendszer került ki.<sup>586</sup>

A lengyel köztársasági elnök közvetlen megválasztásának szabályait az 1990-ben elfogadott külön elnökválasztási törvény tartalmazta. Lengyelországban ugyanis több mint 20 éven keresztül tulajdonképpen mindegyik választási típust egy külön törvény szabályozta. Csak 2011-ben született egységes választási kódex, amely azonban többnyire a meglévő jogszabályok szövegét vette át és foglalta tiszta, átlátható rendszerbe. Ez nem jelenti azt, hogy a lengyel államfőválasztás szabályai 1990 és 2011 között egyáltalán nem változtak volna meg – az 1997. évi alkotmány által bevezetett változásokat például 2000-ben vezették át az elnökválasztási törvénybe.<sup>587</sup>

A lengyel elnökválasztási rendszer az abszolút többségi győzelemre épül, ami tulajdonképpen azt is jelenti, hogy többnyire két fordulóban dől el ezen fontos tisztség sorsa. Azonban ha valaki már az első fordulóban szerzi meg a leadott szavazatok több mint a felét, akkor ő válik köztársasági elnökké. Az abszolút többséget tehát nem kell az összes választópolgárhoz mérni.<sup>588</sup> Az államfőválasztásokat mindig a Szejm elnöke tűzi ki legalább 75 nappal a korábbi választási ciklus vége előtt. A második forduló már nem kell külön kitűzni, mert arra mindig két héttel az első forduló után kerül sor, szintén vasárnap. Az új választások kiírására csak akkor kerül sor, ha a második fordulóban csupán egy jelölt maradt, vagy egyáltalán nincs már jelölt.

A jelölési folyamat teljes mértékben a jelöltet támogató választási bizottság kezében van. Ilyen bizottságot az elnökválasztások során csak a választópolgárok hozhatnak létre, pártok tehát nem. A bizottságnak legalább 15 olyan lengyel állampolgárból kell állnia, akik képviselőházi aktív választójoggal rendelkeznek. Először 1000 aláírást kell összegyűjteniük, utána pedig az Állami Választási Bizottságnál regisztrálathatják a jelöltlistájukat. Utána elkezdődik az előírt 100 000 támogató aláírás összegyűjtése, ami egy majdnem 40 milliós államban nem olyan sok.

<sup>586</sup> Uo. 270-271. o.

<sup>587</sup> Wróblewska, Iwona: cit. op. 90–91. o.

<sup>588</sup> Eddig egyébként csak egyszer fordult elő, hogy egyik jelölt már az első fordulóban elérte a szükséges abszolút többséget – mégpedig az 1995 óta már regnáló államfő, Alexander Kwasniewski újraválasztása sikerült ilyen fényesen.

Aktív választójoggal csak lengyel állampolgárok rendelkeznek, függetlenül attól, hol élnek. A passzív választójog feltételei szintén egyszerűek – az államfőjelöltnek olyan legalább 35 éves lengyel állampolgárnak kell lennie, akinek van aktív választójoga a Szejm megválasztása során. A lakóhelyre vagy az esetleges más állampolgárságra vonatkozó korlátozások nem szerepelnek a lengyel szabályozásban. Lengyelországban azonban egy személy csak kétszer töltheti be a köztársasági elnöki posztot – itt tehát irreleváns, hogy a két elnöki ciklus egymásra épül, vagy volt köztük szünet.<sup>589</sup> Fontos feltétel viszont, amely az összes országos szintű választáson érvényesül az, hogy annak a jelöltnek, aki 1972. augusztus 1-je előtt született, nyilatkoznia kell arról, hogy 1944 és 1990 között volt-e köze az állambiztonsági szervekhez. A potenciális együttműködés ugyan nem zárja ki a jelöltet a választási folyamatból, hiszen alapvetően a választópolgárok jogosultak eldönteni, hogy őket ez zavarja vagy sem, de az ilyen együttműködés letagadása, miután később kiderül, a mandátum elvesztésével, sőt, az államfői választásokon való passzív választójogának 10 évre történő elvesztésével jár együtt.<sup>590</sup>

Lengyelországban a választások szabályszerűségét a Legfelsőbb Bíróság vigyázza. Ez a megoldás 1995-ben született, mert azelőtt a Nemzetgyűlés volt jogosult hitelesíteni az elnökválasztások eredményét. Ha szabálytalanságra kerül sor, akkor annak elbírálása a Legfelsőbb Bíróságon belül működő munkaügyi, társadalombiztosítási és közügyi tanácsra tartozik.<sup>591</sup>

Az első szabadon választott lengyel államfő mandátuma 6 évre szólt, de már 1990-ben a jogalkotó 5 évben határozta meg az elnöki ciklus hosszát. Ezen nem változtatott az 1997. évi alkotmány sem. Az elnök hivatali ideje a tisztség átvételével kezdődik, amely a Nemzetgyűlés előtti eskütétel napján történik. Ezt az esküt a leköszönő elnök mandátumának utolsó napján kell letenni. Abban az esetben, ha az elnök továbbra nem tudja ellátni a tisztségét (mert például meghalt, kómába esett vagy az Állami Törvény-

<sup>589</sup> Eddig csak egy elnöknek sikerült újrázni – a már említett Alexander Kwasniewski-nek. Bronislaw Komorowski, a jelenlegi elnök azonban a megválasztása előtt, mint a Szejm elnöke néhány hónapon keresztül helyettesítette a szmolenszki légi katasztrófában elhunyt Lech Kaczynski elnököt.

<sup>590</sup> Ezt a kötelezettséget előíró törvényt 2006. október 18-án fogadták el.

<sup>591</sup> Wróblewska, Iwona: cit. op. 93. o.

szék előtt felelnie kell a tetteiért stb.), a Szejm elnöke veszi át a feladatait, és ezzel biztosítja az államfői tisztség működését a kontinuitását.<sup>592</sup>

A megválasztás módjánál bonyolultabb kérdés a lengyel államfő közjogi helyzetének a definiálása, különösen, ami a kormányhoz való viszonyát illeti. Szerkezetileg a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések egy külön fejezetben szerepelnek, de az általános rendelkezések között található 10. cikk az államfőt a kormánnyal együtt a végrehajtó hatalom részének deklarálja.

A hatályos lengyel alkotmány viszonylag precíz módon és részletesen definiálja az államfői pozíciót. Ennek egy hárombekezdéses cikket szentel. A 126. cikk értelmében tehát a Lengyel Köztársaság elnöke az ország legfelsőbb képviselője és egyben az államhatalom folytonosságának a képviselője. Ez reakció a második világháború alatti tapasztalatra, amikor a lengyel állami szervek londoni emigrációba kényszerültek, és ott megpróbálták fenntartani a működésük folytonosságát. Az államfő továbbá örökös az alkotmány felett, védelmezi az állam szuverenitását és biztonságát, valamint a területi integritás sérthetlenségét. Az idézett cikk 3. bekezdése már nem a feladatokat sorolja, hanem inkább meghatározza az elnök működésének határait: a köztársasági elnök feladatait az alkotmány és a törvények által meghatározott körben és azok elveivel összhangban gyakorolja.

A most ismertetett rendelkezések a lengyel államfő jogállásának alapját képezik, de pusztán ezekre támaszkodva nem lehet további hatalmi jogosultságokat kreálni és újabb jogköröket levezetni.<sup>593</sup> Itt inkább csak az államfő számára nyújtott inspirációról lehet szó. Igaz, ezen rendelkezés teljesen más megvilágításba kerülhet akkor, amikor az egész állam vagy államiság veszélybe kerül – ilyenkor akár át lehetne gondolni hatását a konkrét kompetenciákra. De ez egy olyan kérdés, amely mindenképpen további kutatásokat igényel.<sup>594</sup>

<sup>592</sup> Ez történt a már említett szmolenszki tragédia után, 2010. április 10-én.

<sup>593</sup> Ez következik a lengyel alkotmánybírók 2009. május 20-i határozatából (Kpt 02/08), amely az államfő és a kormány kapcsolatával foglalkozott az EU-szervek keretében végzett tevékenység során.

<sup>594</sup> Banaszak, Boguslaw: *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*. In: *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*. Ed.: Wawrzyniak, Jan – Laskowska, Marzena. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009. 442–443. o.

Továbbá nagyon fontos mozzanat az, hogy az alkotmány 146. cikk 2. bekezdése értelmében a minisztertanács vezeti az állam olyan ügyeit, amelyek nem tartoznak más állami szervek vagy helyi önkormányzatok hatáskörébe. Ezzel az alkotmányozó a végrehajtó hatalmon belül tulajdonképpen a kormányt ruházta fel általános kompetenciával. Azaz minden olyan kérdésben, amely nincs kifejezetten szabályozva az alkotmányban, a kormány hatáskörét kell vélelmezni.

Tény, hogy az 1997. évi alkotmány megpróbálta megerősíteni az államfőt, mint egyfajta semleges döntőbíró, illetve e folytonosság képviselőjét, de ezzel egyidejűleg megpróbálta őt kiszorítani a végrehajtó hatalom területéről. Ez különösen szembeeső az 1992. évi kisalkotmány és az 1997. évi alkotmány összehasonlításakor. A köztársasági elnök nem tudja kinevezni az ügynevezett elnöki kormányt, most már nem befolyásolhatja a három kulcsfontosságú tárca irányítója – azaz a belügy-, hadügy- és külügyminiszter – kiválasztását, illetve már nem nagyon képes reálisan befolyásolni a kormányon belüli személyi mozgásokat, változásokat. Azaz, szemben a korábbi állapotokkal, most kénytelen respektálni a kormányfőnek a miniszterek kinevezésére vagy menesztésére vonatkozó javaslatát.<sup>595</sup>

Az utóbbi meglehetősen elterjedt vélemény a lengyel jogászok körében, ezt a politikát követik tulajdonképpen a közhatalmi szervek is, más kérdés, hogy ez egyértelműen következik-e az alkotmány szövegéből. Az államfői tisztség nagyobb korlátok közé szorítása egyébként nemcsak a végrehajtó hatalmon belül következett be, hanem a törvényhozás és a köztársasági elnök viszonylatában is. Az elfogadott törvénnyel szemben emelt elnöki vétó leküzdéséhez most már nem kétharmados, hanem csak háromötödös minősített többség szükséges a törvényhozásban.<sup>596</sup>

Az a formális konstrukció, miszerint az államfőnek van kormánya és nem a parlamentnek, azonban nem változott meg, és ebben a tekintetben a kancellári demokrácia elemeinek a bevezetése sem jelentett nagyobb törésvonalat. A kormány a megalakulása és kinevezése után a köztársasági el-

<sup>595</sup> Wróblewska, Iwona: cit. op. 96. o.

<sup>596</sup> Banaszak, Boguslaw: *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*. In: *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*. Ed.: Wawrzyniak, Jan – Laskowska, Marzena. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009. 441. o.

nök kezébe teszi le az esküt. (Az államfő szerepéről a kormányalakításban lásd a kormányokról szóló fejezetet.) A köztársasági elnök visszahívja azt a minisztert, amelynek a Szejm bizalmatlanságot szavazott, illetve elfogadja a kormány lemondását. Önállóan, más szervek kezdeményezése nélkül viszont nem tudja lemondani a kormányt. Ő maga nem kezdeményezhet ilyen lépést. Sőt, önmagában azon tény, hogy a kormány elbukott a bizalmi szavazáson, sem szolgáltat okot arra, hogy visszahívja a kormányt. Ugyanakkor a lengyel államfő jogosult részt venni a kormányüléseken, ahol elnökölhet is. A minisztertanács ilyenkor formálisan átalakul kabinettanácsá, az azonban nem rendelkezik a kormány hatásköreivel, és csupán a köztársasági elnök tanácsadó-konzultációs szerveként működik.

A lengyel államfő aktusainak egy része ellenjegyzéshez kötött, a másik része – azaz az úgynevezett elnöki prerogatívumok – viszont kontraszignálás nélkül is érvényesek. Az ellenjegyzés elvi kötelezettség és szükség-szerűség, ez alól a kivételeket alkotmánynak kell szabályoznia.<sup>597</sup> Ez következik az alkotmány 144. cikkének 1. és 2. bekezdéséből. Ezek szerint a köztársasági elnök alkotmányos és törvényes hatalmát gyakorolva hivatalos aktusokat fogad el. A hivatali aktusainak érvényességéhez viszont a minisztertanács elnökének ellenjegyzése szükséges, aki ellenjegyzésével vállalja a felelősséget a Képviselőház felé.

Ebben az értelemben tehát ellenjegyzéshez kötötnnek számít a legtöbb olyan hatáskör, amelyet az államfő a fegyveres erők vonatkozásában gyakorol. A külképviseletek vezetőinek a kinevezése is egy ilyen kompetencia. Viszont az ellenjegyzéshez nem kötött elnöki hatáskörök skálája ettől függetlenül meglehetősen széles, hiszen összesen 30 kompetencia tartozik ebbe a körbe. Rendszerint az államfő és a parlament kapcsolatáról van ilyenkor szó, továbbá a kormányalakításról, illetve a más szervek személyzeti arculatának alakításáról, kreálásáról. Elnöknek például jogában áll felelősségi eljárást kezdeményezni egy-egy miniszter ellen az Állami Törvényszék előtt.

Az ellenjegyzéshez nem kötöttek tehát a következő elnöki feladat- és hatáskörök: a) a képviselőházi és szenátusi választások kitűzése; b) az újonnan megválasztott Képviselőház és Szenátus első ülésének összehívása;

c) a Képviselőház megbízási idejének alkotmányban rögzített okokból történő lerövidítése; d) a törvény kezdeményezése; e) az országos népszavazás kitűzése; f) törvény aláírása vagy annak visszautasítása; g) a törvény vagy a nemzetközi egyezmény Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában történő kihirdetésének az elrendelése; h) a Képviselőházhoz, Szenátushoz vagy Nemzetgyűléshez címzett üzenet küldése; i) az alkotmánybírósághoz fordulás; j) a számvevőszéki vizsgálat kérése; k) a kormány jelölése és kinevezése; l) a minisztertanács tagjai lemondásának az elfogadása, illetve az arra való kötelezésük, hogy ideiglenesen folytassák kötelezettségeik teljesítését; m) a Képviselőházhoz fordulás azzal a céllal, hogy kezdeményezze valamely kormánytagnak az Állami Törvényszék előtti felelősségre vonását; n) azon miniszter felmentése, akinek a törvényhozás bizalmatlanságot szavazott; o) a Kabinet Tanács összehívása; p) rendjelek és kitüntetések adományozása; g) bírák kinevezése; r) egyéni kegyelem gyakorlása; s) a lengyel állampolgárság adományozása és a lengyel állampolgárságról való lemondás elfogadása; t) a Legfelsőbb Bíróság első elnökének a kinevezése; u) az alkotmánybíróság elnökének és alelnökének a kinevezése; v) a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság elnökének a kinevezése; w) a Legfelsőbb Bíróság elnökeinek és a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság alelnökeinek kinevezése; x) a Lengyel Nemzeti Bank elnöke Képviselőház általi kinevezésének kérelme; y) a Monetáris Tanács tagjainak kinevezése; z) a Nemzetbiztonsági Tanács tagjainak kinevezése és felmentése. Továbbá a hatáskörébe tartozik a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak kinevezése; a Köztársasági Elnöki Hivatal ügyrendjének megalkotása és a hivatalvezető kinevezése, illetve felmentése; a 93. cikkben meghatározott utasítás elfogadása; és végül a köztársasági elnöki hivatalról való lemondás.

Az, hogy az előbbi felsorolásban szereplő hatáskörök nem szükségeltetik az ellenjegyzést, még nem jelenti azt, hogy azokat az államfő teljesen önállóan tudja gyakorolni. Több kinevezési hatásköre ugyanis konkrét kezdeményezőhöz kötött – ez vonatkozik például a bírák, illetve az egyes bírósági vezetők kinevezésére is. A lengyel államfő a bírói hatalom, illetve a bírósági szervezet vonatkozásában több fontos feladattal és hatáskörrel rendelkezik. A Legfelsőbb Bírói Tanács javaslatára az államfő nevezi ki a bírákat, illetve fogadja esküjüket. Elnök nevezi ki a Legfelsőbb Bíróság első elnökét és elnökeit, továbbá ő nevezi ki az alkotmánybíróság elnökét

<sup>597</sup> Uo. 97. o.

és elnökhelyettesét is. Az államfő nevezi ki az előbb említett Legfelsőbb Bírói Tanács egyik tagját, és ő határozza meg a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság működésének szervezetét. Végül az államfő az, aki kegyelmi jogkörrel rendelkezik, kivéve az Állami Törvényszék által elítélt személyeket.

A lengyel köztársasági elnök azonban szintén felelősséggel tartozik, mégpedig az alkotmány- és a törvénysértés esetében, valamint a bűncselekmény elkövetéséért. Ez jóval szélesebb kör, mint a cseh államfő esetében. Ilyenkor a köztársasági elnök szintén az Állami Törvényszék előtt felel a tetteiért.<sup>598</sup> Ezen testület hatásköre teljes körű, azaz bármilyen típusú felsorolt normaszegésre vonatkozik. Az Állami Törvényszék büntetőjogi hatalma az államfő esetében kizárólagos is. Az alkotmánysértést akár gondatlanul, azaz a szándékosság megállapítása nélkül is lehet elkövetni, legalábbis az Állami Törvényszéket létrehozó 1982. évi törvény értelmében.<sup>599</sup> A köztársasági elnök elleni vádiratot a Nemzetgyűlés (azaz a Képviselőház és a Szenátus együttesen) legalább 140 tagja kezdeményezheti, de dönteni már az összes tagok kétharmadával kell. Attól a naptól kezdve, amikor az államfővel szembeni vádiratot beterjesztették az Állami Törvényszékhez, a köztársasági elnök már nem gyakorolhatja a hivatalából eredő feladatokat és hatásköröket.

A lengyel Állami Törvényszék a kelet-közép-európai térségben egyedülálló intézménynek számít. A legfőbb hivatása a magas közjogi méltóságok alkotmányjogi és büntetőjogi felelősségre vonása.<sup>600</sup> Viszonylag régi intézményről van szó Lengyelországban, hiszen már két világháború között is létezett. Az 1921 óta működő szerv vezetője a Legfelsőbb Bíróság első elnöke volt, aki a Szejm által választott 8 és a Szenátus által választott további 4 taggal együtt ítélkezett az államfő és a miniszterek ügyeiben. 1935 után pedig az államfő által kinevezett 6 tag is helyet foglalt ebben a testületben.<sup>601</sup> Akkor az Állami Törvényszék hatásköre kiterjedt a kép-

viselők és szenátorok korrupciós ügyeire is. De a két világháború közötti időszakban nem volt igazán aktív ez a szerv. A második világháború után ugyan az 1947. évi kisalkotmány még számolt vele, de végrehajtási jogszabály már nem született, és az 1952. évi népi demokratikus alkotmány teljesen megfeledezett róla.<sup>602</sup>

Az Állami Törvényszék visszaállítását 1982-ben határozták el azok a tábornokok és politikai vezetők, akik 1981 decemberében bevezették Lengyelországban a hadiállapotot és leverték a Szolidaritás mozgalmat. Legitimációs célokból ugyanis ezek a puccsot végrehajtó személyek egy látványos peren gondolkodtak, amely során az 1980 előtti legfőbb állami vezetők felelősségre vonására kerülne sor.<sup>603</sup> Azért 1982-ben egy alkotmánymódosítás lehetővé tette ezen intézmény létrehozását, és már ugyanabban az évben, márciusban egy konkrét törvény is született az Állami Törvényszékről, amely valóban elkezdett foglalkozni az 1980 előtti néhány vezető ügyével, az egészből azonban néhány év után már nem volt semmi.<sup>604</sup> Az intézmény viszont megmaradt, és az 1982 márciusában elfogadott törvény mai napig hatályban van. Természetesen most az egész felelősségre vonási rendszert az 1997. évi alkotmány kontextusában kell vizsgálni.

Az alkotmány értelmében az Állami Törvényszék előtt a következő állami vezetők tartoznak alkotmányjogi felelősséggel, mégpedig a hivatali tevékenységükkel összefüggésben: az államfő, a miniszterelnök, a miniszterek, továbbá a jegybanki és a számvevőszéki elnökök, a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjai, a vezénylő főparancsnok, és végül olyan személyek, akiket a kormányfő valamely minisztérium irányításával bízott meg. Egy vonatkozásban a képviselők és szenátorok is felelősségre vonhatók itt – akkor, ha megsértették azon tilalmat, miszerint meghatározott kivételektől eltekintve ők az üzleti tevékenységük során nem szerezhetnek hasznot az államkincstár és a helyi önkormányzatok vagyonaiból. A testület által kiszabható büntetés nemét és mértékét törvény határozza meg. Az eljárás pedig a büntetőeljárás kódex szabályai szerint történik.

<sup>598</sup> Erről a szervezetről lásd Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*. Complex, Budapest, 2011. 109. o.

<sup>599</sup> Az egész intézményről részletesen lásd Garlicki, Leszek: i. m. 383–390. o.

<sup>600</sup> Erről a kérdésről lásd részletesebben Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*. Complex, Budapest, 2011. 180–182. o.

<sup>601</sup> Kallas, Marian: cit. op. 347. o.

<sup>602</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 384. o.

<sup>603</sup> Itt leginkább a volt miniszterelnökre, Piotr Jaroszewiczra gondoltak

<sup>604</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 384–385. o.

Az Állami Törvényszék az elnökből, annak két helyetteséből és 16, a Szejm által választott olyan tagból áll, akik nem képviselők vagy szenátorok. Az elnökhelyetteseknek és a tagság több mint a felének a bírói poszt betöltéséhez szükséges kvalifikációval kell rendelkezni. A testület elnöke a Legfelsőbb Bíróság első elnöke. Ezen szerv biztosítja egyébként az Állami Törvényszék adminisztratív, apparátusi kiszolgálását is, hiszen az ad hoc módon összeülő és bíráskodó szerv révén, saját jogon nem rendelkezik állandó apparátussal.<sup>605</sup>

A lengyel köztársasági elnök jogállásának bemutatása nem lenne teljes a jogalkotási kompetenciái, lehetőségei bemutatása nélkül. Ezen hatáskör meglehetősen szerény, de azért létezik. Az, hogy az alkotmányozó meglehetősen szűkre szabta az államfő jogalkotási mozgásterét, az 1981. évi eseményekkel, illetve azok emlékével függ össze.<sup>606</sup> Az alkotmány 234. cikke azért csak egy esetben teszi lehetővé a köztársasági elnöknek a törvényi erővel bíró rendeletek kiadását, mégpedig akkor, ha hadiállapot kihirdetésére került sor, és a Szejm akadályoztatva van az ülésezésben. Ebben az esetben az államfő a minisztertanács javaslatára, a rendkívüli állapotra vonatkozó sajátosságok figyelembevételével, kiadhatja a törvényi erővel bíró rendeleteket. Az ilyen rendeletet, amely egyébként általánosan kötelező jogszabálynak minősül, a Szejmnek a következő ülésen jóvá kell hagynia. Az ilyen rendeletet a miniszterelnöknek is ellen kell jegyeznie. Az összes többi esetben az államfő csak a törvény alatti jogi aktusokat adhat ki. Egyrészt a törvényi felhatalmazás által kiadható végrehajtási rendeletekről van szó, másrészt pedig olyan utasításokról, amelyeknek belső jellege van, és kizárólag csak az államfőnek közvetlenül alárendelt egységeket kötelezik.

<sup>605</sup> A rendszerváltás után körülbelül fél tucat eset keletkezett, de igazából egyiket sem vitték végig.

<sup>606</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 275. o.

## *A lengyel államfő és a külpolitika*

A Cseh Köztársasághoz hasonlóan Lengyelországban is érzékeny kérdésnek számít az államfő külpolitikai mozgásteré. Sőt, a lengyel esetben még érzékenyebb kérdéssről van szó, hiszen itt egyrészt a nép már régóta közvetlenül választja meg az elnököt, másrészt pedig 1997 előtt az államfő jóval szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezett. Bár a köztársasági elnöki intézmény 1989-ben született modellje főleg a hadügyi és belügyi területeken akarta megerősíteni az államfőt, ez a tendencia logikusan kiterjedt a harmadik kiemelt államfői területre, a külpolitikára is. A folyamatot betetőzte az 1992. évi kisalkotmány elfogadása, amely a 32. cikkében kimondta, hogy a köztársasági elnök a nemzetközi kapcsolatok általános irányítója.<sup>607</sup>

Az 1997. évi alkotmány ezen a területen is radikális szakítást jelentett a korábbi közjogi állapotokkal, ami abban is megnyilvánult, hogy már nem ismételte meg az általános külügyi irányítási jogkört az államfő esetében. Sőt, az általános irányítás a minisztertanácshoz került. Ez azt is jelentette, hogy az államfő külügyi jogosítványai tulajdonképpen kivételes jellegűek lettek.<sup>608</sup>

Mit mond erről a problematikáról maga az alkotmány? Az alkotmányozó 1997-ben egy viszonylag terjedelmes cikket szentelt az államfő külkapcsolati kompetenciáinak. A 133. cikk 1. bekezdése szerint a köztársasági elnök képviseli a lengyel államot a külkapcsolatokban, így „a) ratifikálja és felmondja a nemzetközi szerződéseket, és ezekről értesíti a Képviselőházat és a Szenátust; b) kinevezi és visszahívja a Lengyel Köztársaság más országokba, vagy nemzetközi szervezetekhez delegált állandó képviselőit; c) elfogadja a más államok és nemzetközi szervezetek hozzá akkreditált képviselőinek megbízó-, illetve visszahívó leveleit.” A 2. bekezdés értelmében az államfőnek a nemzetközi szerződés ratifikálása előtt jogában áll az Alkotmánybírósághoz fordulni és a ratifikálandó szerződés alkotmányossági vizsgálatát kérni. Végül, a 3. bekezdés szerint az államfőnek a külpolitikai kérdésekben együtt kell működnie a miniszterelnökkel és a témában kompetens, illetve illetékes miniszterrel.

<sup>607</sup> Erről lásd Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 10. Liber, Warszawa, 2006. 271. o.

<sup>608</sup> Uo. 271. o.

Az utóbbi rendelkezés tulajdonképpen az állami szervekre vonatkozó, a preambulumban csak általános szinten megemlített együttműködési kötelezettség konkretizálása. Szintén figyelembe kell venni az alkotmány 146. cikkének 1. bekezdését is, amely deklarálja, hogy a minisztertanács az a szerv, amely irányítja az állam belső ügyeit és külpolitikáját. A 133. cikkben felsoroltakkal kapcsolatban egyébként a lengyel jogtudomány azon az állásponton van, hogy ez egy tágan megfogalmazott taxatív felsorolás, hiszen a megfogalmazásból hiányzik a „különösen” szó.<sup>609</sup>

Meg kell említeni azonban még egy fontos, részben külpolitikai relevanciájú hatáskört, amely azonban egy másik cikkben szerepel. A hatályos alkotmány 116. cikk 2. bekezdése értelmében ugyanis abban az esetben, ha a Szejm nincs abban a helyzetben, hogy az ország ellen irányuló támadás vagy a nemzetközi szerződésekből következő kötelezettségek teljesítése során kihirdesse a hadiállapotot, akkor azt a köztársasági elnök is megteheti. Ez tulajdonképpen egy helyettesítő hatáskör. Igaz, ehhez meg kell szereznie legalább a miniszterelnök ellenjegyzését.<sup>610</sup>

Ezek a rendelkezések viszonylag egyértelműnek tűnnek és többé-kevésbé kiolvasható belőlük a kormány meghatározó szerepe. A helyzet azonban nem olyan egyszerű, mert a köztársasági elnök sincs teljesen kiszorítva a külpolitika intézésének területéről, ami talán nem is lehetséges, hiszen a 126. cikk 1. bekezdése szerint ő a Lengyel Köztársaság legfelsőbb képviselője.

A nemzetközi szerződések fajtáit a lengyel alkotmány a 89. cikkében rendszerezi és konkretizálja. Eszerint három szerződésfajtát lehet megkülönböztetni – azokat a szerződéseket, amelyek ratifikálásához szükséges a törvényben kifejezett egyetértés, továbbá olyan szerződések, amelyeket ugyan ratifikálni kell, de sem ahhoz, sem a felmondásukhoz nem szükséges a törvényben kifejezett parlamenti jóváhagyás, és végül azok a szerződések, amelyeket nem is kell ratifikálni, csupán meg kell azokat erősíteni.<sup>611</sup> Az első

kategóriába azok a szerződések tartoznak, amelyek a békekötésre, illetve a katonai vagy politikai szövetségkötésre, valamint Lengyelország nemzetközi szervezeti tagságára vonatkoznak, továbbá az állampolgároknak az alkotmányban rögzített szabadságjogait, esetleg kötelezettségeit érintik, az állam számottevő felelősségvállalásával járnak együtt, illetve az egyéb, de mindenképpen a törvényekben vagy magában az alkotmányban meghatározott témaköröket érintik. Egy szerződéstípusra nézve a lengyel alkotmány teljesen speciális szabályozást tartalmaz. Itt olyan szerződésről van szó, amellyel Lengyelország a nemzetközi szerződés alapján meghatározott ügyekben átruházhatja állami szervek hatásköreit nemzetközi szervezetekre vagy azok intézményeire. Tulajdonképpen az uniós csatlakozási szerződésről van itt szó. Ilyen esetben az alkotmány szigorúbb ratifikálási feltételeket határoz meg – a Szejmben és a Szenátusban az egyetértés kifejezéséhez a jelen lévő képviselők, illetve szenátorok kétharmadára van szükség, de úgy, hogy legalább a felük jelen legyen a szavazáson. De arra is van lehetőség, hogy az ilyen szerződés ratifikálásával egyetértést kifejező törvényt országos népszavazáson is hagyja jóvá a lakosság – ez egyébként 2003-ban meg is történt.

Ez a megfogalmazás azt jelenti, hogy az alkotmány csupán a törvényben kifejezett egyetértéssel ratifikálandó szerződések tárgyát határozza meg többé-kevésbé pontosan. A többi szerződés vonatkozásában tulajdonképpen a minisztertanácson múlik, hogy azokat az államfő elé terjeszti ratifikálásra, vagy sem.<sup>612</sup> Ilyenkor a minisztertanács elnöke értesíti a Szejmet arról, hogy valamelyik szerződést az államfő elé fogja terjeszteni ratifikálás végett. A ratifikálásuk tehát az elnök diszkrecionális döntésétől függ – azaz az államfő ebben a tekintetben nem csak egyszerű jegyzőnek tekinthető. Sőt, ha úgy látja jónak, alkotmányossági vizsgálatot is kérhet az alkotmánybírárságtól.

Figyelembe kell tehát venni, hogy a nemzetközi szerződések ratifikálása mégiscsak az államfő hatásköre, akkor is, ha ezen aktus szükségelteti a miniszterelnöki ellenjegyzést. Miután az elnök jogáról van szó, ő elvben azt is megteheti, hogy nem ratifikálja az adott szerződést, vagy megpróbálhatja húzni az időt. A ratifikálás tehát az elnök joga és nem kötelessége.<sup>613</sup>

<sup>609</sup> Piotrowski, Ryszard: *W sprawie kompetencji Prezydenta RP „w stosunkach zewnętrznych.”* In: *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej.* Ed.: Wawrzyniak, Jan – Laskowska, Marzena. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009. 477. o.

<sup>610</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 272. o.

<sup>611</sup> Banaszak, Boguslaw: cit. op. 444. o.

<sup>612</sup> Uo. 444. o.

<sup>613</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 273. o.



Az államfőnek van mozgástere a külképviseleti missziók vezetőinek kinevezése során is. A nagykövetek kinevezése egyértelműen az ő feladata azzal, hogy a személyzeti javaslatokat a kormány, illetve annak részét képező külügyminisztérium teszi meg. A külügyminiszter csupán a *charge d'affaires*-ket, azaz az ideiglenes ügyvivőket nevezheti ki önállóan. Az államfői kinevezés ilyenkor ellenjegyzéshez kötött, de ha a köztársasági elnök valakit nem akar látni a nagyköveti poszton, abból nem lesz nagykövet, hiszen a kormánynak nincs eszköze arra, hogy egy konkrét személy kinevezésére rákényszerítse az államfőt. De a helyzet fordítva is igaz – az államfő senkit nem tud önállóan kinevezni egy külképviseleti misszió élére. Hasonló a helyzet a misszióvezető nagykövetek visszahívása során, sőt, talán még egy kicsit bonyolultabb. Általában az államfő és a kormányfő együtt szoktak működni ebben a kérdésben, de előfordult már olyan eset is, amikor a köztársasági elnök nem akart visszahívni egy olyan nagykövetet, akit a külügyminiszter mindenképpen el akart mozdítani. Ilyenkor a miniszternek csak az marad, hogy hosszú távú hazai konzultációra hívja haza az elmozdítandó nagykövetet, és helyette egy ideiglenes ügyvivőt bíz meg a külképviselet irányításával. A konzultáció ugyanis néhány évig is eltarthat. Talán emiatt is az előbb említett esetben az államfő végül meghátrált és visszahívta a miniszter által kifogásolt nagykövetet. De ezek inkább csak rendkívüli határesetek.<sup>614</sup>

Az alkotmány értelmében a kormány és az államfő kénytelenek együttműködni a külpolitikai kérdések intézése során. A 133. cikk 3. bekezdése úgy fogalmaz, hogy „*A külpolitikai kérdésekben a köztársasági elnök együttműködik a minisztertanács elnökével és az illetékes miniszterrel.*” Bár ebből a megfogalmazásból úgy tűnik, hogy ez főleg az államfő kötelezettsége, ez nincs így, mert a preambulumból is következő általános együttműködési kötelezettség nemcsak az államfőt terheli, hanem a kormányt is.<sup>615</sup>

Az együttműködési kötelezettség még nem jelenti annak a kötelezettségét is, hogy a két közjogi méltóság megegyezzen a külpolitikai kérdésekben. A kölcsönös tájékoztatás elvárása azonban már belefoglaltatik az

együttműködés fogalmába. Az államfőnek lehetősége van a törvénykezdeményezés által befolyásolni a külügyek intézését, továbbá akár a parlamenthez, akár a kormányhoz is fordulhat saját javaslataival, ötleteivel. Ez független attól, hogy a köztársasági elnök ezen túl a nyilvános felszólalásaiban nem köteles a kormány szócsöveként működni, azaz saját gondolatait, prioritásait is megfogalmazhatja. Nem illik azonban neki olyan kérdésekbe beleszólni, amelyek egyértelműen a kormány kompetenciájába tartoznak – ilyen eset volt például az, amikor egy helyi határőrállomás bezárása ellen tiltakozott.<sup>616</sup> A két fél pozíciója a külpolitikai kérdésekben a valóságban nem teljesen egyenlő – a miniszterelnök vezette kormány mozgástere ugyanis jóval tágabb. Ez viszont nem jelenti azt, hogy az államfőnek csupán formális, protokoláris, illetve reprezentatív szerepköre lenne. Egyébként az államfő reprezentálási „előjoga” nem érinti a kormányfő reprezentálási jogosítványait. A külügyi apparátus emiatt mindenben köteles segíteni a köztársasági elnököt és hivatalát abban, hogy megfelelően elláthassa a külpolitikai teendőit.<sup>617</sup>

Ez a felfogás tükröződik a lengyel alkotmánybíróság egyik legfontosabb hatásköri jellegű határozatában is.<sup>618</sup> A vita az uniós csatlakozás utáni időben keletkezett, és a tárgya az volt, hogy van-e joga, illetve lehetősége az államfőnek képviselni a Lengyel Köztársaságot az Európai Tanács ülésein. Az első lépést a miniszterelnök tette meg, aki azzal a kérdéssel fordult az alkotmánybírósághoz, hogy a lengyel alkotmány alapján tulajdonképpen ki jogosult képviselni a lengyel állam álláspontját az Európai Tanács ülésein.

Az alkotmánybíróság szerint itt igazából két fontos funkcionális problémát kellett körüljárni: először tisztázni kellett, hogy melyik az a központi alkotmányos szerv, amely jogosult a lengyel államot képviselni az Európai

<sup>614</sup> Uo. 447. o.

<sup>617</sup> Banaszak, Boguslaw: cit. op. 449. o.

<sup>618</sup> A most ismertett alkotmánybírósági határozat egyébként az 1997 utáni időszak egyik legfontosabb hatásköri jellegű döntésének számít, különösen, ami az államfő és a kormányfő kölcsönös viszonyát illeti. A 2009. évi Kpt 2/08. számú alkotmánybírósági határozat tehát jelentősen túlmutat a külpolitikai kérdéseken, és a benne megoldott probléma szorosan összefügg a lengyel kormányforma jellegéről szóló vitákkal, illetve dilemmákkal. Ezekről részletesebben lásd a kormányformáról szóló fejezetben.

<sup>614</sup> Uo. 445. o.

<sup>615</sup> Uo. 446. o.

Tanács ülésein, másodszer pedig tisztázni kellett, hogy a gyakorlatban mit jelent egy ilyen típusú reprezentálás. A döntéshozatal során az alkotmánybíróóság döntően abból indult ki, hogy az uniós ügyek többsége hagyományosan közel áll a belpolitikai kérdésekhez (például a gazdasági kérdések, közlekedés, környezetvédelem stb.), továbbá abból, hogy az egyes közhatalmi szervek kötelesek egymással együttműködni a hatalom gyakorlása során, valamint abból, hogy a minisztertanács feladat- és hatáskörei ugyan elsődlegesek a lengyel külpolitika irányítása során, de nem kizárólagosak. A határozatban érezhető azon törekvés is, miszerint különbséget kell tenni az általános irányítás, illetve a képviselt és az alkotmányban szabályozott konkrét esetek között. Végül az alkotmánybíróóság abból indult ki, hogy az alkotmány értelmében azon állami ügyek, amelyek nem tartoznak más állami szervek vagy a területi önkormányzatok hatáskörébe, a minisztertanács általános kompetenciáját alkotják. Ez vonatkozik az EU-ban képviselt álláspont kialakítására is. A miniszterelnök pedig általános felhatalmazással rendelkezik a kormány képviseletére. Mindez viszont nem jelenti az államfő teljes negligálását és az uniós ügyek területéről való totális kiszorítását.

Ezen az alapon tehát az alkotmánybíróóság a következő fontos következtetéseket vonta le: 1. A köztársasági elnök, a minisztertanács és annak elnöke az alkotmányos kompetenciáik gyakorlása során együttműködésre vannak ítélve. 2. A köztársasági elnök mint a Lengyel Köztársaság legfőbb képviselője dönthet arról, hogy részt vesz az Európai Tanács konkrét ülésén, amennyiben ezt fontosnak és célszerűnek tartja az alkotmány 126. cikk 2. bekezdésében található feladatai megvalósítása szempontjából.<sup>619</sup> 3. Az Európai Tanács ülésein képviselendő lengyel álláspontot az alkotmány értelmében a minisztertanács határozza meg. Ezt az álláspontot utána a konkrét ülésen a miniszterelnök képviseli. 4. Ahhoz, hogy a köztársasági elnök is részt vegyen az Európai Tanács konkrét ülésén, az szükséges, hogy az államfő és a kormányfő, valamint az adott kérdésben illetékes miniszter együttműködjenek egymással. Ennek az együttműködésnek az a célja, hogy erősödjön az EU szervei előtt képviselendő lengyel álláspont egyöntetűsége. 5. A lengyel államfő és kormányfő, illetve az illetékes miniszter együttműködése ezekben a kérdésekben azt is jelenti, hogy a köztársasági

elnök véleményt nyilvánítson, illetve hozzászóljon a minisztertanács által már kialakított állásponthoz. Továbbá azt is lehetővé teszi, hogy pontosítsák az államfőnek az európai tanácsi ülésen tervezett részvételének formáját, kereteit. Mindez azt is jelenti, hogy bár az ezeken az üléseken főszabályként a miniszterelnök vagy az adott kérdésben kompetens és illetékes miniszter képviseli Lengyelországot, az érintett felek közötti kölcsönös megállapodás lehetővé teheti a köztársasági elnök részvételét is egy-egy konkrét ülésen. Az alkotmány 126. cikkének 2. bekezdésében megfogalmazott általános feladataira hivatkozva azonban az államfő nem formálhat jogot új kompetenciákra. Egyébként a köztársasági elnök az adott paragrafusban felsorolt teendők tekintetében sem rendelkezik végrehajtási kizárólagossággal, és azokat nem realizálhatja bármilyen módon.<sup>620</sup>

### *A lengyel államfő és a fegyveres, illetve biztonsági szervek*

Bár a köztársasági elnök és a fegyveres, illetve biztonsági szervek kapcsolata eddig kevesebb vitát okozott, mint a külpolitikai kérdések intézésének a problematikája, legalább röviden ki kell térni erre a területre is. A külügyi kérdésekhez hasonlóan itt is markánsan különbözik az 1997 előtti és utáni időszak. Az alkotmány elfogadása előtt ezen a területen az államfőt illette meg az általános irányítás joga, amely 1997-ben megszűnt. Az új szabályozás inkább a minisztertanács felelősségét hangsúlyozza a külső és belső biztonság garantálása területén. Ettől függetlenül a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka maradt azzal a kikötéssel, hogy béke idején ezeket a hadügyminiszter útján, azon keresztül irányítja. Ez azt is jelenti, hogy a főparancsnoki tisztségnek ilyenkor inkább csak szimbolikus jelentősége van. Ez viszont nem jelenti azt, hogy ne lenne joga információt kérni és bármilyen fontosabb kérdésben konzultálni ezekről a kérdésekről. Továbbá az államfőnek joga van létrehozni a Nemzetbiztonsági Tanácsot, amely a külső és belső állambiztonsági kérdésekben tanácsokkal látja el

<sup>619</sup> Itt arról van szó, hogy az államfő örökös az alkotmány felett, védelmezi az állam szuverenitását és biztonságát, valamint a területi integritás sérthetlenségét.

<sup>620</sup> Ezekről a következtetésekről lásd a lengyel alkotmánybíróóság Kpt 2/08 számú határozatát, amelyet 2009. május 20-án hirdettek ki.

öt. A béke idején gyakorolt kinevezési jogosítványai kivétel nélkül kontraszignáláshoz kötöttek.

Jelentősen megnőhet az államfő szerepe veszély esetén. Az állam közvetlen külső fenyegetettség esetén a miniszterelnök javaslatára az állam védelmének érdekében elrendeli a fegyveres erők általános vagy részleges mozgósítását. Továbbá a hadiállapot idején szintén a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök kinevezi a fegyveres erők vezénylő főparancsnokát. Ugyanilyen eljárás keretében azonban fel is mentheti a vezénylő főparancsnokot. Az ilyen főparancsnok hatáskörét pedig külön törvény határozza meg. A köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára katonai rangokat is adományoz.

### *A köztársasági elnöki tisztség szimbolikus jelentősége a közép-európai államo kban*

A modern köztársaságok megszületésétől kezdve a köztársasági elnöki tisztség fontos szimbolikus tartalommal rendelkezik. Ezen intézmény erőteljesen republikánus színezetű – azaz a köztársasági elnök már saját létevel is jelzi, hogy egy ország nem monarchia, hanem köztársaság. Ezt az is bizonyítja, hogy azon államok, amelyek valamilyen oknál fogva nem rendelkeznek legitim uralkodóval, de nem akarnak köztársasággá válni, véletlenül sem választják az államfői tisztség betöltőjének a megjelölésére az elnöki elnevezést. Ahelyett mindig más, a monarchiához jobban kötődő kifejezést használnak (például a régens vagy a régensi tanács), vagy egyéb tradicionális jellegű tisztséget hoznak létre, illetve élesztenek fel. Ilyen volt például a kormányzói poszt a két világháború közötti Magyarországon. De tulajdonképpen itt említhető meg az 1849. évi magyar kormányzói poszt is, amely viselője maga Kossuth Lajos volt.

Ugyanakkor az elnökök a legtöbb országban sok vonást megörököltek a korábbi dinasztikus uralkodóktól, hiszen részben hasonló a funkciójuk – azaz befelé és kifelé megtestesíteni az államot, szimbolizálni annak nemzeti egységét és a válságos időszakokban garantálni az államhatalom

folytonosságát. De nemcsak ebben nyilvánul meg ezen örökség, hanem a valódi vagy szimbolikus (azaz a miniszteri ellenjegyzéshez vagy a parlament általi megválasztáshoz kötött) kinevezési jogköreik<sup>621</sup> vonatkozásában, vagy a kegyelmezési hatáskörökben is.

A köztársasági elnök szimbolikus jelentősége viszont nem mindegyik országban egyformán nyilvánvaló, és a kultuszuk sem azonos intenzitású. Nagyon sok múlik a történelmi hagyományokon, az adott tisztség közjogi beágyazottságán vagy egyszerűen a létrehozásának konkrét politikai körülményein. E kérdés vizsgálatára egyébként nagyon is alkalmasak a közép-európai államok, hiszen majdnem mindegyik térségbeli ország a jelképek tekintetében némileg más-más viszonyulást alakított ki az államfő intézményéhez.

A közép-európai térségben a köztársasági elnök tisztsége az első világháború után jelent meg.

Az 1918 és 1919-es államalapítások a legtöbb térségbeli államban szerezcsésen egybeestek egy általános demokratizálódási hullámmal, amelyet akarva-akaratlanul döntően az első világháború és az azt követő forradalmak generáltak. Ennek részét képezte egyfajta új közép-európai republikanizmus is. A köztársasági gondolat ugyan már 1918 előtt is létezett a térségben, de nem lehet azt mondani, hogy meghatározó lett volna.

Önmagában az államfő szimbolikus jelentőségére csak nagyon kevés rendelkezés utal az új demokratikus alkotmányokban. Talán a legerősebb utalás szerepelt az 1989-ben elfogadott magyar alkotmányos szövegben. A módosított szövegű 1949. évi XX. törvény 29. cikkének 1. bekezdésében a következő deklaráció szerepelt: „*Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és öröklik az államszervezet demokratikus működése felett.*” Ezt a megfogalmazást szó szerint átvette a 2011-ben elfogadott Alaptörvény is. A változás csupán a számozásban történt – ez a rendelkezés most az Állam című nagy fejezet 9. cikkének 1. bekezdésében található.

<sup>621</sup> Mindegyik visegrádi államban például a nagyköveti, tábornoki és professzori rang, illetve cím odaítélése államfői feladat. Ez a tradíció az Osztrák–Magyar Monarchiához nyúlik vissza.

Az, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és egyben kifejezi a nemzet egységét, csak látszólag nem igényel további magyarázatot. A kijelentés első fele valóban egyértelmű. A másik kijelentés viszont az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában foglalt nem egészen koherens nemzetfelfogás kontextusában nem ilyen egyszerű és egyértelmű. A 2011. december 31-ig hatályban lévő Alkotmány ugyanis alapvetően a politikai nemzetfelfogásból indult ki, és a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás csupán kiegészítő szerepet játszott benne, és döntően nem befelé, hanem az országból kifelé, a határon túli magyarok irányában érvényesült. Az államnemzet vagy másként megfogalmazva a politikai nemzetfelfogás dominanciája az Alaptörvényben megfelelt a magyar közjogi hagyományoknak, akkor is, ha nem volt mindig összhangban a lakosság fejében élő nemzetfelfogással – az ugyanis Trianon után objektív és szubjektív módon etnicizálódott. Ebben a kontextusban tehát, amikor az Alkotmány azt mondta ki, hogy az államfő kifejezi a nemzet egységét, akkor ezt logikusan a nemzetre mint az állampolgárok összességére lehetett vonatkoztatni.

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának nemzetkonceptiójából viszont kiolvasható egy másik, az előbbivel némileg ellentétes tendencia – amikor itt az alkotmányozó a magyar nemzetről beszél, akkor elsősorban nem a magyar állampolgárok összességét érti alatta, hanem inkább kulturálisan és nyelvileg felfogott közösséget, valamint egyfajta organikus magyar közösséget. Ez egyebek mellett abból következik, hogy a preambulum *„az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről beszél,“* továbbá szerinte *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.“* Legfontosabb bizonyíték a politikai nemzetfelfogás hiányára azonban az, hogy az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása egy új kifejezést vezetett be: „a magyar politikai közösséget,“ amely részét képezik „a velünk élő nemzetiségek,“ amelyek egyébként államalkotó tényezők. A magyar politikai közösség lehetett volna a magyar politikai nemzet szinonimája, de végül nem vált azzá, hiszen ezt valahol deklarálni kellett volna. Az 1997-es lengyel alkotmány azt rögtön a preambulum elején tette meg.

Mi következik ebből a köztársasági elnökre nézve? Az elnök mint Magyarország államfője egyértelmű államjogi kategória. A magyar állam nevében lép fel, az állam nevében ír alá és az állam nevében nyilatkozik.

Végül is a hivatalának neve is jelzi az államhoz való kötöttséget – hiszen ő nem a nemzet elnöke, hanem a köztársaság elnöke. A magyar állam alapját ugyanakkor a fentiek tükrében csak nehezen képezheti a kulturális-nyelvi magyar nemzet, hanem sokkal inkább a magyar politikai közösség. A spirituálisan és lelkileg felfogott nemzet ugyanis jogilag sokkal nehezebben megragadható kategória. Amikor tehát az államfő kifejezi a nemzet egységét, azt sokkal könnyebben a magyar politikai közösség tekintetében tudja megtenni, mint az egész képlékeny magyar kulturális nemzet esetében.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az Alaptörvény preambuluma szerint a nemzet egységét nemcsak a köztársasági elnök fejezi ki, hanem a Szent Korona is. A Szent Koronának ugyanakkor van még egy szimbolikus feladata – megtestesíteni Magyarország alkotmányos állami folytonosságát. Ez legalább olyan fontos, mint a nemzeti egység kifejezése, sőt, talán annál is fontosabb. A Nemzeti Hitvallás viszonylag terjedős és túlzottan ideologikus megfogalmazásához képest itt az alkotmányozónak tényleg precízen sikerült fogalmazni, hiszen nem bármilyen állami folytonosságaról van itt szó, hanem csak az alkotmányos állami folytonosságról. Ez fontos distinkció.

Egyébként az állami folytonosság szimbolizálására a köztársasági elnök is alkalmas lehet, ha a halandósága miatt nem is ezeréves távlatban. Annál inkább azonban akkor, amikor például egy állam idegen megszállás alá kerül, és a legfontosabb közjogi szervei, illetve méltóságai emigrációba kényszerülnek, ahol megpróbálják fenntartani az állami-nemzeti szuverenitás fikcióját. Ez volt például a helyzet a második világháború alatti cseh-szlovák és lengyel emigráns kormányzatok esetében. Valószínűleg erre a történelmi tapasztalatra próbál építeni az 1997. évi lengyel alkotmány, amikor a 126. cikk 1. bekezdésében a következőket deklarálja: *„A Lengyel Köztársaság Elnöke a Lengyel Köztársaság legfelsőbb képviselője, és az államhatalom folytonosságának megtestesítője.“* Ez a rendelkezés tulajdonképpen a rendes körülmények között nem kell, hogy nagyobb szerephez jusson, de háború és idegen megszállás alatt annál nagyobb jelentősége lehet.

A lengyel és magyar alaptörvényekkel szemben a cseh és szlovák alkotmányok nem tartalmaznak ilyen közvetlen utalást az államfő szimbolikus jelentőségére, illetve funkcióira, ami azért meglepő, mert éppen ebben a

két közép-európai államban rendelkezik a köztársasági elnök a legerősebb kultusszal.

Ez például abban is megnyilvánul, hogy a cseh köztársasági elnök az alkotmány 14. cikke 1. bekezdésének értelmében saját elnöki lobogóval rendelkezik. Tulajdonképpen az államfő az egyetlen közjogi szerv, amely saját lobogót használ, a többieknek nincs ilyen lehetőségük. A szlovák alkotmány ugyan nem nevesíti ezt a jelképet, de ettől függetlenül a szlovák elnök is rendelkezik saját zászlóval, amelyről az 1993. évi 51. számú törvény rendelkezett. Ezen jogszabály csak ezzel a kérdéssel foglalkozik, tehát azt lehet mondani, hogy speciális törvényről van szó. Ez nem meglepő, hiszen Szlovákia is Csehszlovákia utódállama. A csehszlovák közjog pedig már 1920-tól kezdve ismeri az önálló elnöki zászlót. Hagyományosan az elnöki zászló közepén a nagy állami címer szerepelt, amely egészen 1960-ig ott maradt, ami azért volt érdekes, mert a háború előtti Csehszlovákia nagy állami címerében az autonóm Kárpátalja címere is szerepelt, amely viszont 1945 után a Szovjetunióhoz került.<sup>622</sup>

A lengyel és a magyar elnök nem használ saját elnöki lobogót, amelynek nincsenek is különösebb hagyományai. Tény viszont, hogy a lengyel közjogi hagyomány ismeri az elnöki hatalom jelképei – azaz az elnöki inszignia – kategóriáját. Ez részben azzal függ össze, hogy a lengyel koronázási jelképek az idők során elvesztek, illetve megsemmisültek, ezért a középkori államiságuk ellenére a lengyelek nem tudnak hivatkozni a Szent István-i vagy a SzentVencel-i korona tradícióira. Amikor azonban a lengyel kormány 1939 szeptemberében emigrált az országból, elvitte magával az akkori elnöki hatalom jelképeit. Az 1935. évi alkotmány szövegéről, az állami zászlóról, az állami pecsétről és a Fehér Sas Érdemrendről volt szó. Ezek csak 1990-ben kerültek vissza Lengyelországba, amikor a londoni emigráció vezetője hazahozta őket Lech Walesa, az első szabadon és közvetlenül választott lengyel köztársasági elnök beiktatási ünnepségére.<sup>623</sup>

Más a helyzet az elnökök székhelyével. A legpatinásabb székhellyel megint a cseh államfő rendelkezik, aki az impozáns prágai Királyi Várban működik, ott, ahol korábban a cseh királyok, illetve később a helytartók

székeltek. A „Vár” tulajdonképpen az elnöki intézmény szimbóluma lett a cseh politikai publicisztikában. Ezen túl a két világháború közötti elnökök még három vidéki rezidenciával rendelkeztek – a csehországi Lányban, a morvaországi Židlochovicében és a szlovákiai Kistapolcsányban. Beneš elnök egyébként még egy morvaországi kastélyt szokott igénybe venni a pihenésre. Az ország összetett jellegét figyelembe véve ennek a földrajzi megoszlásnak komoly szimbolikus jelentősége volt.

Jelenleg a cseh köztársasági elnöknek csak egy vidéki kastélya van – a Prágához közeli Lányban, amelyet hivatalosan Masaryk elnök kapott a hálás lakosságtól. A valóban gyönyörű hely teljesen alkalmas pihenésre és a külföldi vendégek informálisabb jellegű fogadására is. Az 1993 utáni Szlovákiában nem éledt újjá ezen kissé monarchisztikus hagyomány, és a szlovák államfőknek meg kell elégedniük a Grassalkovich Antal gróf által épített, a 18. századi építészet stílusjegyeit magán viselő belvárosi palotával. A Grassalkovich-palota egyébként egyszer már volt szlovák elnöki székhely, hiszen a második világháború alatt itt lakott és dolgozott Jozef Tiso elnök is. A rendszerváltás előtti időszakban viszont mint az Úttörők Palotája funkcionált a szép épület.

A lengyel köztársasági elnök ebből a szempontból szerencsésebb, mert Varsóban eleve két szép palotával rendelkezik. Ezek közül az egyik, amely az Elnöki Palota nevet viseli, az államfő munkahelyeként működik, a Belveder Palota pedig elnöki rezidenciaként szolgál. Ezen túl a lengyel köztársasági elnök még három további helyen pihenhet, konferenciákat szervezhet, illetve fogadhatja vendégeit, hiszen a Hel, Wisla és Ciechocinek nevű településeken található kastélyok is rendelkezésére állnak. A magyar köztársasági elnökök esetében közismert, hogy sokáig nem rendelkeztek külön palotával, hanem az Országgyűlés hatalmas épületében nyertek elhelyezést. Csak később, az ezredforduló első éveiben költözött át az elnök a hivatalával együtt a nagyon szépen felújított Sándor-palotába, amelyet azt megelőzően az első Orbán-kormány hozott rendbe azzal a céllal, hogy a hagyományokhoz híven ott lesz a miniszterelnök munkahelye. A miniszterelnökök ugyanis szintén a parlamentben működtek. Ez a terv összhangban volt a Sándor-palota korábbi hivatásával, hiszen a dualizmustól kezdve a polgári Magyarország végéig ott székeltek a miniszterelnökök. Horthy Miklós kormányzó pedig a nagyon közeli Budai Várban működött, ahol

<sup>622</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 196. o.

<sup>623</sup> Halász Iván – Schweitzer Gábor: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010. 24. o.

most az Országos Széchényi Könyvtár és a Magyar Nemzeti Galéria található. Egyébként a két világháború között a legtöbb minisztérium nem a pesti Kossuth tér környékén helyezkedett el, hanem sokkal inkább a budai óvárosban, amely akkoriban egyfajta kormányzati negyedként funkcionált. A Sándor-palota ugyanakkor valószínűleg túl kicsi lett volna az 1998 és 2002 között hatalmasra duzzadt Miniszterelnöki Hivatalnak. A köztársasági elnöki hivatal különállásának szempontjából jó lépés volt ez a költözés és. Az önálló elnöki kultusz megerősödése szempontjából fontos az elnöki palota sajátos őrségének a létrehozása is. A többi visegrádi ország elnöke is rendelkezik ilyen sajátos díszőrséggel.

A csehszlovák és a lengyel hagyományoknál rövidebb előzményekkel rendelkező magyar köztársasági elnöki intézmény tehát mondhatni próbál „felzárkózni”, és egyre inkább igyekszik kialakítani saját szimbolikáját. Mindez nagyon fontos, mert ahogyan az alkotmányos monarchiában fontos szimbolikus szerepet töltenek be az uralkodók, ugyanúgy a köztársasági elnöki tisztség tisztelete és megfelelő reprezentálása is fontos a republikánus hagyományok ápolása területén. Az államfőknek ugyanis nem csak „egyszerű” politikusként vagy hivatalnokként kellene bevonulniuk a történelembe, hanem jó lenne, ha az eszmék, a gesztusok és a szimbólumok területén is gyarapítanák nemzetek méltóságát.

## A kormányok jogállása a visegrádi államokban

A kormányokra vonatkozó rendelkezések elhelyezése a közép-európai államok jelenleg hatályos alkotmányaiban sok közös vonást mutat. A cseh és a szlovák alaptörvény egyaránt a végrehajtó hatalommal foglalkozó fejezetben helyezi el a kormányra vonatkozó paragrafusokat, együtt a köztársasági elnökre vonatkozó szabályokkal. A lengyel alkotmány ugyan önálló fejezetet szentel a minisztertanácsnak és a kormányzati igazgatásnak, de a „Köztársaság” címet viselő bevezető része – azaz a tulajdonképpen általános rendelkezései – 10. cikkének 2. bekezdése egyebek mellett kimondja, hogy a végrehajtó hatalom a Lengyel Köztársaság elnökét és a minisztertanácsot illeti. Magyarországon annyiban más a helyzet, hogy a kormányra vonatkozó cikkek külön alfejezetet alkotnak az „Állam” címet viselő nagy részben.<sup>624</sup>

Mindegyik hatályos alkotmány valamilyen formában megpróbálja definiálni a kormány mint végrehajtó hatalmi szerv jellegét. A 2011. évi magyar Alaptörvény a 15. cikkének 1. bekezdésében a kormányt a végrehajtó hatalom általános szervének deklarálja, melynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Az idézett cikk egyértelműen kimondja, hogy a kormány az Országgyűlésnek felelős és senki másnak. Továbbá az alkotmányozó a kormányt a közigazgatás legfőbb szervének nyilvánította.

<sup>624</sup> Az „Állam” c. nagy fejezete a következő részekből áll: az Országgyűlés, az országos népszavazás, a köztársasági elnök, a kormány, az önálló szabályozó szervek, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az ügyészség, az alapvető jogok biztosa, a helyi önkormányzatok, a közpénzek, a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a döntés a katonai műveletekben való részvételről. Az 1949. évi XX. törvény az 1989 utáni szövegezésében egyébként szintén elkülönítlen tárgyalta az egyes közhatalmi szerveket. Főleg az volt az érdekes, hogy a köztársasági elnökre vonatkozó fejezet és a kormányt szabályozó paragrafusok között még három különböző fejezet helyezkedett el: az Alkotmánybíróságra, az ombudsmanokra, az Állami Számvevőszékre és a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó részek.

A 2011. december 31-ig hatályos korábbi magyar alkotmány érdekes módon nem tartalmazott ilyen általános definíciót, azaz semmilyen útmutatót nem adott arra nézve, hogy a kormány hol helyezkedik el a közhatalmi szervek rendszerében.

Az 1997. évi lengyel alkotmány nem tartalmaz ilyen keretjellegű kormánydefiníciót, de a 146. cikk első három bekezdésében többé-kevésbé pontosan körülírja a jellegét és a feladatait. Eszerint a minisztertanács irányítja a Lengyel Köztársaság belső és külső ügyeit, továbbá vezeti az állam olyan ügyeit, amelyek nem tartoznak más állami szervek vagy a helyi önkormányzatok hatáskörébe. Azaz, Magyarországhoz hasonlóan itt is deklarálásra kerül a kormány maradék jellegű általános kompetenciája. Végül az alkotmány kimondja, hogy a minisztertanács irányítja a kormányzati igazgatást.

A Cseh Köztársaságban és Szlovákiában több vitát generált a kormány általános közjogi definíciója. Mindkét országban a jelenlegi alkotmány a végrehajtó hatalom felső<sup>625</sup> szerveként határozza meg a kormányt. Ennél többet nem mondanak el a kormány általános jogállásáról a végrehajtó hatalom rendszerében.<sup>626</sup> A cseh alkotmány elejétől kezdve ezt a jelzöt használta, Szlovákiában azonban 2001 előtt a legfelsőbb jelzöt használták, amelyet azért nem tekintettek szerencsésnek a szlovák közjogászok, mert abból esetleg tévesen arra lehetne következtetni, hogy a szintén a végrehajtó hatalom fejezetében szereplő államfő a kormány alatt helyezkedne el a hierarchiában.<sup>627</sup> Addig azonban még egy közös vonást kell kiemelni, amely döntően meghatározza a visegrádi államok kormányformáját. A kormányoknak a törvényhozó szerv előtti politikai felelősségéről van szó, amelyet valamilyen formában valamennyi visegrádi alkotmány deklarál. A Cseh Köztársaságban az alkotmány 68. cikkének 1. bekezdése foglalkozik ezzel, melynek értelmében a cseh kormány a Képviselőház előtt felelős.

<sup>625</sup> Csehül és szlovákul egyformán hangzik ez a szóösszetétel: vrcholný orgán, azaz a fő vagy csúciszerv.

<sup>626</sup> Az 1992-ben elfogadott cseh és szlovák alkotmány 67. , illetve 108. cikke majdnem egyformán fogalmaz, a különbség csak annyi, hogy a cseh paragrafus egyszerűen a kormányt definiálja, a szlovák alkotmány ide vonatkozó cikke a Szlovák Köztársaság kormányáról beszél.

<sup>627</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed.: Orosz, Ladislav. UPJŠ PF, Košice, 2009. 349. o.

A 2011. évi magyar Alaptörvény „Állam” című részének 15. cikke némileg szűkszavúan, de egyértelműen tisztázza ezt a kérdést, amikor kimondja, hogy a kormány az Országgyűlésnek felelős. A korábbi alkotmány szövege valamivel bőbeszédűbb volt ebben a tekintetben, az Alkotmány 39. cikkének 1. bekezdése ugyanis kimondta, hogy működéséért a kormány az Országgyűlésnek felelős, amelynek rendszeresen köteles is beszámolni. Lengyelországban az alkotmány 157. cikkének két bekezdése foglalkozik a felelősségi kérdésekkel. Az 1. bekezdés értelmében a minisztertanács tagjai együttesen felelnek a Szejmnek a minisztertanács tevékenységéért, illetve egyénileg a hatáskörükbe tartozó, valamint a kormányfő által rájuk ruházott ügyekért.

A szlovák alkotmány is viszonylag részletesen járja körül ezt a kérdést a 114. cikkében. Ennek 1. bekezdése szerint a kormány megbízatásának teljesítéséért a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának felel, amely a kormánytól bármikor megvonhatja a bizalmat. A kormány pedig bármikor bizalmatlansági szavazást kérhet maga ellen, illetve ezzel összekapcsolhatja a valamely törvényről való vagy más ügyben tartott parlamenti szavazást.

Az államfő iránti bizalmi viszonyról egyetlen visegrádi alkotmány sem szól, attól függetlenül, hogy hivatalosan az államfő nevezi ki a miniszterelnököt és a kormány tagjait (ez a helyzet a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Szlovákiában), vagy a miniszterelnököt a parlament választja meg és a munkáját az államfőtől kapott formális kinevezés nélkül is elkezdheti (lásd Magyarországot).

### *A cseh kormány és a többi közjogi szerv kapcsolata*

Attól függetlenül, hogy a csehszlovák és később az önálló cseh közjogi rendszerben mindig is komoly tekintélynek örvendett a köztársasági elnök, a végrehajtó hatalom meghatározó feladatai nem őrá, hanem a parlamenttel „bizalmi viszonyban” lévő kormányra hárultak. Ez alól csupán a második világháború alatti emigráns kormány időszaka képez kivételt, de az egy rendkívüli helyzet volt.

A hatályos cseh alkotmány 67. cikke a végrehajtó hatalom fő szervének deklarálja a kormányt, amely a miniszterelnökből, a helyettesiből és a miniszterekből áll. Az, hogy a kormány számít a végrehajtó hatalom felső szervének, nem jelenti egyben azt is, hogy akármilyen formában is fölé lenne rendelve a köztársasági elnöknek, amelytől származik a kinevezése. Egy ilyen értelmezés a minimális közjogi logikát is nélkülözné. Az alkotmány ezzel a megfogalmazással inkább az állami végrehajtó hatalom szerveinek pluralitását és egyfajta belső hierarchiáját akarta kifejezni. A kormány tehát az állami végrehajtó kormányzati hatalom központjának számít, irányítja az egész végrehajtó hatalmat annak egyes részeivel együtt, továbbá egyesíti, ellenőrzi, és részben szabályozza is azt.<sup>628</sup>

Visszatérve a kormány összetételéhez, az előbb idézett felsorolásból az is következik, hogy az államtitkárok és a miniszterhelyettesek már nem tekinthetők a kormány tagjainak. Ugyanakkor ezek a posztok is sokszor a koalíciós alkudozások tárgyát képezik. A választásokat ugyanis mindig hosszas tárgyalások követik, amelyek végén megszületik az írásba foglalt koalíciós megállapodás.<sup>629</sup>

A cseh kormánynak mindenképpen meg kell szereznie a bizalmat a Képviselőházban. A két világháború közötti időszaktól eltérően a cseh közjog hivatalosan most már nem ismeri az úgynevezett hivatalnoki kormányok fogalmát. Ettől függetlenül eddig már többször megalakult ilyen jellegű kormány.<sup>630</sup> Az ilyen hivatalnokkormányoknak annak idején (azaz

a háború előtt) nem volt szükségük a Képviselőház által egyértelműen nyilvánított bizalomra.<sup>631</sup> A rendszerváltás utáni úgynevezett hivatalnokkormányok többsége is igyekezett megszerezni a képviselőházi bizalmat, de például a Jiří Rusnok által vezetett 2013. évi kormány ilyen támogatás nélkül is majdnem fél éven át irányította az országot, mint a lemondásban lévő kormány. A cseh miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki.<sup>632</sup> A miniszterelnök javaslatára pedig kinevezi a kormány többi tagját is, valamint megbízza őket a minisztériumok és más hivatalok irányításával. Ez elvileg két aktust jelent, amelyek azonban a gyakorlatban értelemszerűen összemosódnak. A kormánynak a kinevezésétől számított 30 napon belül meg kell jelennie a Képviselőház előtt, be kell mutatnia a programját és bizalmi szavazást kell kérnie. Abban az esetben, ha az újonnan kinevezett kormány nem szerzi meg a bizalmat, akkor meg kell ismételni az egész jelölési és kinevezési eljárást. Ha az ilyen módon kinevezett kormány sem szerzi meg a bizalmat, a köztársasági elnöknek a Képviselőház elnökének javaslatára kell kineveznie az új miniszterelnököt. Ebben az esetben a házelnöki javaslat köti az államfőt. Ha a Képviselőház ilyenkor sem szavaz bizalmat a kinevezett kormánynak, akkor a köztársasági elnök feloszlathatja a Képviselőházat. Ez csak egy jog és nem kötelezettség, tehát elvben az államfő tovább próbálkozhat a kormányalakítással.

Itt fel kell hívni a figyelmet egy érdekességre, amely abból fakad, hogy a miniszterelnök kinevezése s a kormányának teljes kinevezése között a Cseh Köztársaságban rendszerint van egy időbeli csúszás. A gyakorlatban ez ahhoz vezet, hogy az országnak egy rövid ideig két miniszterelnöke van – a lemondásban lévő távozó miniszterelnök az ügyvezető kormányá-

csak másod- vagy harmadvonalbeli politikai szereplők, illetve a pártok bizalmát élvező szakértők. Maga a kormányfő bizonyos szempontból a „leghivatalnokibb” kormányfőnek sikerült – korábban ő volt hosszú éveken át a Cseh Statisztikai Hivatal elnöke. A kormány fő feladata az volt, hogy elvezesse az országot az uniós elnökség végéig, illetve az előrehozott választásokig. 2013 nyaratól egészen 2014 januárjáig pedig a Jiří Rusnok vezette kormány irányította az országot, amely csak az államfői kinevezéssel rendelkezett, a parlamenti bizalommal már nem.

<sup>631</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 862. o.

<sup>632</sup> Az, hogy az államfő rendszerint a legnagyobb győztes párt vezetőjét kéri fel először a kormányalakításra, nem alkotmányos előírás, inkább csak szokás, amelyet 1993 óta következetesen betartanak a cseh köztársasági elnökök.

<sup>628</sup> Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Leges, Praha, 2011. 860. o.

<sup>629</sup> Ilyen dokumentumok voltak a jobbközép pártok között megkötött 1996. évi koalíciós megállapodás, vagy a szocdemek és a kisebb jobbközép partnereik által kötött 2002. évi szerződés, a jobboldali pártok és zöldek által tető alá hozott 2006. évi paktum és végül a jobboldali és centrista pártok 2010. évi megállapodása.

<sup>630</sup> Ilyen kormány volt Jan Fischer kormánya, amely 2009 tavaszán alakult meg, éppen akkor, amikor a Cseh Köztársaság az uniós soros elnökének a posztját töltötte be. A szocdemek kezdeményezésére megbuktatott Mirek Topolánek által vezetett jobbközép kormány (amely egyébként annak idején csak azért tudott megalakulni 2006-ban, mert úgymond „megvásárolt” két baloldali képviselőt) tehát nem tudta tovább ellátni a teendőit. A nemzetközi blamázsra való tekintettel azonban a cseh koalíciós és ellenzéki parlamenti pártok gyorsan összeszedték magukat, és közös megegyezéssel létrehozták a Fischer-kormányt, amelyet közös erővel meg is szavaztak a parlamentben. Abban nem foglaltak helyet a fontos pártok prominensei, hanem inkább



val együtt és az egyelőre a kormány nélküli új miniszterelnök, aki még csak dolgozik a kabinetjének összeállításán. Ez főleg akkor okozhat problémát, amikor nem a kormány testületi jogosítványairól van szó, hiszen azokat egyértelműen még a távozó testület látja el, hanem inkább akkor, amikor kifejezetten a miniszterelnök személyéhez köthető jogosítványok gyakorlásáról van szó. Ilyen lehet az államfői aktusok ellenjegyzése, a törvények aláírásának a joga, a szükségállapot kihirdetése stb. Egyelőre még nem keletkezett ebből jogvita, de az is igaz, hogy ez semmilyen garanciát nem jelent a jövőre nézve. Egyébként 2006-ban, amikor a jobboldal és a baloldal képviselőházi választásokon produkált kötélhúzása 100:100 mandátumos eredménnyel zárult le, húsz napon át az országnak két kinevezett miniszterelnöke volt.<sup>633</sup>

Egyébként az a megoldás, hogy a köztársasági elnök a lemondásban lévő kormányt még megbízza azzal, hogy az új kormány kinevezéséig lassa el a kormányzati teendőket, abból a felfogásból fakadt, hogy az ország semmiképpen ne maradjon kormány nélkül.<sup>634</sup> Bár az alkotmány az ilyen megbízást ideiglenesnek nevezi, jogilag sehogyan nem korlátozza a kormányt a teendői ellátásában. Ilyenkor a kormánynak mégiscsak önmérsékletet kellene gyakorolnia és csak a minimálisan szükséges döntéseket kellene meghoznia.

Problémák merülhetnek fel a köztársasági elnök által kinevezett olyan új kormány kapcsán is, amelynek 30 napon belül nem sikerült bizalmat szereznie a parlamentben. A helyzet ugyanis az, hogy a kinevezés még a bizalmi szavazás előtt történik, és mint ilyen, érvényes jogi aktusnak tekinthető. Ilyen helyzet 2006 őszén fordult elő, amikor Mirek Topolánek jobbközép–zöld kormánya, amelyet az államfő már kinevezett, végül nem szerezte meg a többséget a parlamentben. Ennek ellenére különösebben nem foglalkozott a saját legitimációs deficitével, és úgy gyakorolta hatásköreit, mintha sikeresen túl lett volna a bizalmi szavazáson. A kérdéssel az alkotmánybíróság is kénytelen volt foglalkozni, amely úgy tekintett

az ilyen kormányra, mint a lemondásban lévő kormányra, és azt mondta ki, hogy megszorító módon kellene kezelnie saját jogosítványait, és különösen olyan lépéseket kellene kerülnie, amelyek alapvető jelentőségű és visszafordíthatatlan következményekkel járhatnak. A testület azonban azt is kimondta, hogy konkrét és általánosan érvényes korlátokat nem nagyon lehetséges megállapítani ilyen esetben, és mindig a konkrét körülményekre kell tekintettel lenni.<sup>635</sup> Hasonló házfelosztási jogosítványa van az elnöknek akkor is, amikor a Képviselőház három hónapon belül nem hozott döntést olyan kormányzati törvényjavaslatról, amellyel a kormány összekötötte a bizalmi szavazást. Továbbá akkor, ha a Képviselőház ülése a megengedettnél hosszabb időre szakadt meg (ez jelenleg évi 120 napot jelent), illetve ha a Képviselőház három hónapon át nem volt határozatképes (ehhez egyébként a képviselők vagy a szenátorok esetében összlétszámuk legalább egyharmadának jelenléte szükséges), pedig nem szakadt meg az ülése és ismételten összehívták ülésezésre. A Képviselőházat azonban három hónappal a mandátuma lejárta előtt már nem lehet felosztatni.

Egyéb esetekben a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a miniszterelnök javaslatára a kormány többi tagját, és megbízza őket a minisztériumok és más hivatalok irányításával. Ebben az értelemben igazából a miniszterelnök alakítja ki a kormányt és határozza meg annak összetételét. Az eddig kialakult alkotmányos szokásjog értelmében a köztársasági elnök köteles figyelembe venni az általa megbízott miniszterelnök akaratát, a gyakorlatban azonban vannak eszközei arra, hogy befolyásolja a kormány konkrét összetételét. Az alkotmány ugyanis semmit nem mond arra az esetre, ha az államfő megmakacsolja magát, és nem hajlandó a számára nem szimpatikus személyt kinevezni miniszternek. A miniszterelnök a köztársasági elnöknek nyújtja be a lemondását, a kormány többi tagja viszont ezt nem teheti meg közvetlenül, csak a kormányfő közvetítésével. Abban az esetben, ha a kormány elvesztette a Képviselőház bizalmát, köteles lemondani, ellenkező esetben a köztársasági elnök felmenti a lemondást elmulasztó kormányt. Az alkotmány egyértelműen kimondja, hogy a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára felmenti a kormány egyes tagjait.<sup>636</sup>

<sup>633</sup> Jirásek, Jiří: *Ústavní pravidla a povolební praxe*. In: Vol'by 2006 v štátoch V4. Ed.: Gbúrová, Marcela. Prešov, 2006. 255. o.

<sup>634</sup> Erre nézve létezik egy alkotmánybírósági határozat is, amely értelmében nagyon nem kívánatos olyan helyzet kialakulása, amikor az arra feljogosított szerv nem gyakorolja az államhatalmat. (Nález Pl. ÚS 6/07, č. 66/2010 Sb.)

<sup>635</sup> Nález č. 66/2010 Sb. Lásd Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 868. o.

<sup>636</sup> A gyakorlatban azonban 2011-ben azért előfordult, hogy Václav Klaus államfő tudatosan késlekedett ezzel és azt kérte Petr Nečas kormányfőtől, hogy előbb tisztázza

A kormány mint egész felelős a Képviselőház előtt, egyes tagjai azonban nem, azok csak a miniszterelnököknek tartoznak felelősséggel. A kormány egyes tagjai tehát a Képviselőház által nem hívhatók vissza. Amikor a választások után sor kerül az új kormány megalakulására, a bizalmi szavazás a Képviselőház házszabálya szerint nyíltan történik. Azaz a programról folytatott vita lezárása után név szerint szavaznak a képviselők, mégpedig ábécérendben. Háromféle módon lehet szavazni – igennel, nemmel és tartózkodással. A kormány programjának elfogadásához egyébként elegendő a jelenlévő képviselők abszolút többségének a szavazata. Természetesen itt figyelembe kell venni a határozatképességre vonatkozó szabályokat – a Képviselőház határozatképességéhez pedig mindig a képviselői összlétszám egyharmada kell, azaz az adott esetben 67 képviselő jelenléte szükséges.

Ennél jóval szigorúbb feltételek vonatkoznak a bizalmatlansági szavazásra. Egy ilyen indítvánnyal csak akkor foglalkozik a Képviselőház, ha azt legalább 50 képviselő írásban kezdeményezi. A bizalmatlansági indítvány elfogadásához szükséges az összes képviselő abszolút többsége, azaz legalább 101 szavazat. Ez a megoldás – amely értelmében az új kormány felállításához néha abszurd módon csak 34 szavazat szükséges, de a meglévő (kinevezett) kormány leváltásához már 101 voks kell, – igazából stabilizáló céllal született. Ez a konstrukció igyekszik megkönnyíteni az új – akár kisebbségi jellegű – kormány megszületését, és megnehezíteni bármilyen kormány leváltását.<sup>637</sup>

Ezen rendelkezések és különösen a kormányprogram elfogadásához előírt meglehetősen alacsony kötelező képviselői létszám teszi lehetővé az úgynevezett kisebbségi kormányok létrejöttét és későbbi működését. Eddig a Cseh Köztársaságnak formálisan három kisebbségi kormánya volt – Václav Klaus 1996-ban létrehozott jobbközép kormánya a 138 jelenlévő képviselőből 98 főnek a támogatását élvezte, Miloš Zeman egyszínű szociáldemokrata kormányának a programja a 136 jelenlévő képviselő közül 73 főnek a tetszését nyerte el, és végül Mirek Topolánek 2006. évi jobbközép–zöld kormányának sokáig csak egymandátumos többsége volt a törvényhozás alsó házában.

partnereivel a koalíciós kormány további sorsát.

<sup>637</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 865. o.

Ezen kormányok közül különösen érdekes Miloš Zeman kormányának a sorsa. Ez a kormány 1998 és 2002 között irányította az ország életét. A karizmatikus és humoros pártelnök által vezetett szociáldemokrata párt ugyan győztesként került ki az 1998. évi képviselőházi választásokból,<sup>638</sup> de egyedül nem tudott, a még mindig karanténban tartott kommunistákkal együtt pedig nem akart kormányt alakítani. Ezért Zeman a két kisebb jobbközép párttal – a jobboldali liberálisokat tömörítő Szabadság Unióval és a centrista szerepet játszó kereszténydemokrata néppártiakkal – próbált tárgyalni a koalícióról. Végül a szociáldemokraták már a miniszteri posztok felét és a kormányfői pozíciót is felkínálták a kis pártoknak, de még az sem volt elég. A kis pártok hasonló feltételeket szabtak a Václav Klaus vezette polgári demokratáknak is, akik a választásokon második helyen végeztek. Itt a helyzetet az is bonyolította, hogy a Szabadság Unió részben a Klaustól elfordult volt polgári demokratákból állt.

Az események egy idő után nagyon váratlan fordulatot vettek – a két fő riválisnak számító nagy párt vezetői leültek tárgyalni, és megállapodtak abban, hogy a szociáldemokraták megalakíthatják egyszínű kisebbségi kormányukat, amelyet a polgári demokraták bizonyos feltételek betartása mellett meg fognak tűrni.<sup>639</sup> Ennek fejében a házelnöki poszt a polgári demokrata Václav Klausé lett, valamint a polgári demokraták embereit nem nagyon tessékelték ki a fontos közigazgatási posztokról. A zsarolási potenciáljukat túlfűtő kispártok számára azonban a legveszélyesebb az volt, hogy a nagy pártok megállapodtak egy olyan választási reform megvalósításában is, amely minimálisra csökkentené a kis pártok szerepét a parlamentben, és jelentősen megnövelné a nagy pártok szavazatait.<sup>640</sup>

<sup>638</sup> Ez volt a mérsékelt baloldal első komoly csehországi sikere. Addig ugyanis a politikai inga mindig inkább jobbra lendült ki. Ez érthető reakció volt a magát baloldaliként aposztrofáló kommunista diktatúra évtizedeire. A szociáldemokratáknak igazából csak az 1990-es évek második felében sikerült magukat összeszedniük és kormányzásképes alternatívává szervezniük.

<sup>639</sup> Erről a folyamatról lásd Hamberger Judit: *A csehországi előrehozott választások okai*. In: Hamberger Judit: *Szlovákokról és csehekről magyar szemmel*. Kalligram, Pozsony, 2000. 193–196. o.

<sup>640</sup> Ez a reform végül nem sikerült, mert az alkotmánybíróság kimondta annak alkotmányellenességét. A reform olyan sok kismandátumos választókerületre osztotta volna fel az országot, hogy abban a rendszerben már nem nagyon érvényesültek az

A Klaus–Zeman paktumként vagy még inkább az „ellenzéki szerződés-ként” elhíresült megállapodás megdöbbenést okozott a kis centrista pártok körében, melyek ez ügyben rögtön az alkotmánybírószámhoz fordultak. Az alkotmányjogi panaszt elbíráló testület azonban kimondta, hogy ezen szerződés sem tartalmilag, sem alakilag nem tekinthető a közhatalmi szerv beavatkozásának, hiszen nem tartalmaz jogi előírásokat, hanem csupán a politikai megállapodást foglalja össze. Mint ilyen, jogilag nem kötelező és nem kényszeríthető ki.<sup>641</sup>

Bármilyen meglepő, ez a modell működőképesnek bizonyult, és az 1996. évi választásoktól kezdve csak Miloš Zeman kormánya volt az, amely maradéktalanul ki tudta tölteni a neki szánt időt – négy évet. Sőt, a Zeman vezette szociáldemokraták megnyerték a következő, azaz a 2002. évi képviselőházi választásokat is, igaz, maga a győztes pártvezér akkor inkább nyugdíjba vonult. Az is tény azonban, hogy az újabb győzelem után a szociáldemokraták már a megszokott megoldásokhoz tértek vissza, és az előbb említett két kisebb centrista párttal léptek kormánykoalícióra.

### *A cseh kormány szerkezete és hatáskörei*

Az alkotmány külön nem sorolja fel azokat a feladatokat és témaköröket, amelyekről a kormánynak döntenie kell. Ebből az következik, hogy a kormány alkotmányosan nincs korlátozva saját végrehajtó tevékenységében. Döntően a kormányzáshoz szükséges teendőket látja el, amelyek közé tartozik a jogalkotó, a szervezési, az ellenőrzési, a kreációs, illetve a kényszerítő tevékenység is. A közigazgatás tekintetében egyik legfontosabb funkciója meghatározni az állami politika megvalósításához szükséges közigazgatási feladatokat, továbbá figyelni annak működését, szakmai színvonalát, gazdaságosságát és hatékonyságát. Konkrét politikai és tár-

alkotmány által a képviselőházi választásokra nézve kötelezően előírt arányos rendszer kihatásai.

<sup>641</sup> IV. ÚS 331/98 (U48/11 SbNU)

sadalmi céljait rendszerint a kormányprogram tartalmazza. A jogalkotási tevékenység tekintetében meghatározó dokumentum a jogalkotási terv.

A cseh kormány kollektív, illetve kollegiális szerv, amely testületileg határoz. A kormányhatározat elfogadásához a kabinet tagjainak többsége szükséges. Minden kormánytag egy szavazattal rendelkezik, ebben a tekintetben elvben a kormányfő sincs kiemelt pozícióban. Gyakorlatilag természetesen nagyobb a befolyása. A kormánytagot ugyan a kormányülésem helyettesítheti másik kormánytag vagy az adott miniszter helyettese, de egyikük sem szavazhat a távollévő tag helyett. Egyébként a kormány tagját más viszonylatokban is helyettesítheti a helyettese, illetve helyettesei (valamint más kormánytag), amennyiben többen vannak (például a parlament valamelyik kamarájában). A kormányülések nem nyilvánosak, de mindegyikről készül hangfelvétel és jegyzőkönyv. Az elfogadott kormányhatározat kötelező minden kormánytagra nézve, de a jogszabályokkal való összhangért kollektíven felel a testület, azaz az egyes miniszterek egyénileg nem felelősek érte.

Érdekes, hogy a kormánynak az 1998-ban elfogadott tárgyalási rendje<sup>642</sup> rendelkezett a kormány elnökségéről, pedig az ilyen formációt az alkotmány nem ismeri. E testület a kormányfőből és a miniszterelnök-helyettesekből áll. Az utóbbiak száma sehol sincs pontosan meghatározva, de rendszerint feltételezik, hogy legalább kettő kell belőlük. Az elnökséget végül 2006-ban szüntették meg. Abban a hektikus választási évben, amely először döntelennel zárult le, egyébként nagyon nehezen született meg az új kormány.

A miniszterelnök központi szerepet játszik a kormány tevékenységének irányításában és külső képviseletében. A miniszterelnök önálló alkotmányos pozícióval rendelkezik, amely a kormány pozíciójától is különbözik. Fontos előjoga az, hogy ő határozza meg a kormányülések napirendjét, de szavazáskor már nincs fölérendelve a többi kormánytagnak, és ugyanúgy mint ők, ő is csak egy szavazattal rendelkezik. Ezért a kormány külső képviseleténél figyelembe kell venni a többi tag akaratát is.

<sup>642</sup> Jednací řád vlády České republiky ze 16. září 1998. (č. 680) Egyébként nem szokásos, hogy mindegyik kormány saját tárgyalási rendet fogad el, inkább csak módosítják a meglévőt. Ez a dokumentum tehát már 15. éve van hatályban.

Önálló alkotmányos helyzete leginkább a következő hatásköröknél nyilvánul meg: a kormányfő kontraszignálja a köztársasági elnök meghatározott aktusait, aláírja a jogszabályokat (alkotmányerejű törvényeket, törvényeket, a szenátusi ideiglenes rendelkezéseket és a kormányrendeleteket), gyakorolja a köztársasági elnök egyes hatásköreit, amennyiben az nincs megválasztva, nem foglalta el a tisztségét vagy más oknál fogva nem tudja ellátni a hivatalát, illetve veszélyhelyzet esetén kihirdeti a szükségállapotot (ezt a döntését viszont 24 órán belül jóvá kell hagynia a kormánynak).

A miniszterelnököt csak a miniszterelnök-helyettes vagy a kormányfő által kijelölt más kormánytag helyettesítheti. Elvben minden olyan feladat tekintetében helyettesíthető, amelyet mint a kormány élén álló személy lát el, de nem helyettesíthető azokban az ügyekben, amelyeket az alkotmány vagy más törvény kifejezetten neki mint kormányfőnek utalt a hatáskörébe, vagy magának az adott ügycsoportnak a jellegéből következik. Ez különösen vonatkozik az előző bekezdésben felsorolt sajátos hatáskörökre.<sup>643</sup>

A miniszterek és a miniszterelnök-helyettesek helyzete a kormányon belül gyökeresen különbözik a kormányfő pozíciójától. A leglényegesebb különbség az, hogy a helyzetük teljes mértékben a kormányfő akaratától függ. Ha maga a miniszter dönt úgy, hogy benyújtja lemondását, azt is a miniszterelnökön keresztül teheti meg. Bár az alkotmány nem szabja meg a köztársasági elnöknek, hogy milyen határidőn belül kell elfogadni a miniszter lemondását vagy a kormányfőnek a miniszter eltávolítására irányuló kezdeményezését, a cseh alkotmányjogi szakirodalom azon az állásponton van, hogy ebben a tekintetben az államfőnek már nincs mérlegelési jogköre. Azaz az államfő mozgástere ebben a tekintetben meglehetősen korlátozott, és figyelembe kell venni a miniszterelnök akaratát.

Azt, hogy ki lehet miniszter, az alkotmány nem határozza meg. A kormánytagok jogai és kötelezettségei azonban viszonylag jól kiolvashatók az alaptörvényből és más fontos jogi normákból.<sup>644</sup> A miniszternek tehát hűségesebbnek kell lennie a Cseh Köztársasághoz, be kell tartania az alkotmányt és egyéb törvényeket, lelkiismeretesen kell ellátnia a hivatalát, nem szabad

visszaélnie a tisztségével, illetve eleget kell tennie a viszonylag szigorú összeférhetlenségi feltételeknek.<sup>645</sup>

A cseh szabályozás egyik sajátossága, hogy sem az alkotmány, sem más törvény vagy alacsonyabb szintű jogi norma nem tiltja meg azt, hogy egy külföldi állampolgár is miniszter lehessen. Ez azért meglepő, mert a legtöbb közigazgatási és rendvédelmi poszt betöltése általában a cseh állampolgársághoz kötött. Eddig már két olyan minisztere volt az országnak, akik a kinevezésük napján még nem voltak cseh állampolgárok – egyik német állampolgár volt, a másik pedig szlovák.<sup>646</sup> Miután a törvény nem tiltotta a kinevezésüket, Václav Klaus köztársasági elnök mindkét esetben eleget tett a miniszterelnök javaslatának.<sup>647</sup>

A miniszteri poszt betöltése komoly összeférhetlenségi szabályokkal jár együtt, amelyek szigorúbbak, mint a képviselők vagy a szenátorok esetében. Tilos számukra vállalkozni vagy más önálló kereseti tevékenységet folytatni, nem lehetnek intézményvezetői és cégképviselési jogokkal felruházott képviselők, sem más irányító, felügyelő vagy egyéb ellenőrző bizottság tagjai és nem állhatnak más szolgálati jellegű viszonyban vagy munkaviszonyban.<sup>648</sup> A miniszterek nemcsak köztisztviselői, azaz közjogi méltóságok, hanem egyben alkotmányos tisztségviselők is. Munkaviszonyuk nem esik a munkatörvénykönyv hatálya alá, de igazából a köztisztviselőkre jellemző szolgálati viszonyban sincsenek. Jutalmazásukra külön jogszabály vonatkozik.<sup>649</sup>

A kormányfő és a miniszterek tisztsége a Cseh Köztársaságban nem összeférhetetlen a parlamenti mandátummal. Azaz egy kormánytag lehet egyidejűleg képviselő vagy szenátor, csupán annyi itt a korlátozás, hogy

<sup>645</sup> Ezeket a szabályokat nem az alkotmány, hanem a 2006. évi 159. számú törvény tartalmazza, amely 2007. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>646</sup> A szerző itt köszönetet szeretne mondani Dr. Jan Bárta kandidatúsnak, az elnöki hivatal volt főjogászának az értékes konzultációkért.

<sup>647</sup> Erről a témáról lásd következő kéziratot: Koudelka, Zdeněk: *Cizinci Cizinci a politické funkce v Čechách, na Moravě a ve Slezsku* (Külföldiek és a politikai tisztségek Csehországban, Morvaországban és Sziléziában)

<sup>648</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 876. o.

<sup>649</sup> Az 1995. évi 236. számú törvény. Ez a többször módosított jogi norma az állami hatalom képviselőinek, a bírák és az európai parlamenti képviselők fizetési viszonyait szabályozza.

<sup>643</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 871. o.

<sup>644</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 873. o.

a törvényhozás egyik kamarájában sem lehet tisztviselő. Ezen korlátozás azzal a célkitűzéssel függ össze, miszerint nem lenne jó, ha a kormány nyal szemben ellenőrző feladatot ellátó törvényhozó testületet lassítani vagy másként befolyásolni tudna egy-egy képviselő vagy szenátor. Erre nagyobb esélye lenne a parlamenti tisztség vagy a bizottsági tagság betöltése esetében.<sup>650</sup> Ez érthetővé teszi ezen korlátozott összeférhetetlenséget, legalábbis ami a képviselőket illeti, hiszen igazából csak azoknak van lehetőségük ellenőrizni a kormányt. A szenátorok valószínűleg bizonyos automatizmus és „diszkriminációmentesség” jegyében kerültek ebbe a korlátozásba.

Az alkotmány kimondja, hogy minisztériumot és más országos hatáskörű szervet csak törvénnyel lehet létrehozni, valamint csak ebben a formában lehet meghatározni feladat- és hatáskörüket. A legalitás elve tehát eleve kizárja, hogy a végrehajtó hatalom saját jogi aktusával hozzon létre új közigazgatási szerveket, hivatalokat, valamint tilos a törvény alatti jogi normákkal kibővíteni vagy leszűkíteni a közigazgatási hatóságok jogkörét. A központi jogi norma, amely egészen napjainkig meghatározza a minisztériumok és más országos hatáskörű központi szervek rendszerét, a már említett, a Cseh Nemzeti Tanács által hozott 1969. évi 2. számú törvény. Ezt a jogszabályt a cseh szakirodalom „hatásköri törvénynek” is nevezi. A jogszabály terminológiája és szerkezete még a régi csehszlovák szemléletnek felel meg és természetesen az utóbbi időben sokszor módosították már. A minisztérium egyébként döntően abban különbözik az országos hatáskörű központi szervektől, hogy az élén a kormánytagnak számító miniszter áll, valamint az alatta működő szervek a közigazgatás egész ágazatait magukba foglalják.<sup>651</sup>

A független Cseh Köztársaságban nem a kormányok bizonyultak a legfőbb stabilizáló tényezőnek. Ez különösen az ezredforduló időszakára igaz.

<sup>650</sup> Jirásek, Jiří: *Výkonná moc v Ústavě České republiky z roku 1993 – právní stav a praxe fungování*. In: Konstitucionalizmus český i polský/Konstitucionalizmus český a polský. Eds.: Witkowski, Zbigniew – Jirásková, Věra – Witkowska-Chrzczonowicz, M. Katarzyna. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2009. 102. o.

<sup>651</sup> Csak érdekességként – 2008 elején összesen 14 minisztériuma volt a Cseh Köztársaságnak.

Az eddig hivatalosan regnáló tizenhárom cseh kormányból négy<sup>652</sup> esik a 2002 előtti, stabilabbnak is mondható időszakra, kilenc<sup>653</sup> pedig az azóta is fennálló hektikus korszakra. A probléma nem annyira a kormányok minőségével volt, hanem inkább a gyenge parlamenti támogatottságukkal és a gyakori parlamenti mozgásokkal, válságokkal, átpártolásokkal függ össze. Figyelembe kell venni a cseh politikát uraló korrupciót is. Ezért egy-egy miniszter hivatali élettartama az utóbbi évtizedben nem volt sokkal hosszabb, mint két év.

Végül meg kell említeni még egy rendelkezést, amely némileg bizonytalanná teszi a cseh államfő és a kormány kapcsolatának az értelmezését. Amikor ugyanis a cseh alkotmány deklarálja azt, hogy a köztársasági elnök kinevezheti és visszahívhatja a miniszterelnököt, semmilyen konkrét feltételeket nem támaszt a visszahívási helyzetre nézve. Igaz, ahhoz, hogy a köztársasági elnöknek joga legyen saját elhatározásából visszahívni a regnáló és a Képviselőház bizalmát élvező miniszterelnököt, meglehetősen extenzív módon kellene értelmezni a cseh alkotmányt,<sup>654</sup> valamint szakítani kellene az összes eddigi cseh elnök közjogi gyakorlatával. A cseh alkotmányjogászok némileg tanácstalanul állnak ezzel a helyzettel szemben, és szerencsétlennek érzik az alkotmány megfogalmazását.<sup>655</sup> Főleg azért,

<sup>652</sup> Ide tartozik Václav Klaus két kormánya (1992–1996 és 1996–1998 közötti kormányok), Josef Tošovský átmeneti, alig fél éves kormánya 1998-ban és Miloš Zeman már említett stabil, de kisebbségi kormánya.

<sup>653</sup> A következő kormányokról van szó: Vladimír Špidla kormányáról 2002 és 2004 között, Stanislav Gross 2004 és 2005 közötti kormányáról, majd Jiří Paroubek 2005 és 2006 között regnáló két kormányáról. A szociáldemokraták által vezetett kormányokat aztán követték a polgári demokrata Mirek Topolánek által vezetett két kormány (2006, 2007–2009), a szakértő Jan Fischer vezette hivatalnoki kormány 2009 és 2010 között és végül az azóta is regnáló Petr Nečas jobbközép kormánya.

<sup>654</sup> Ezt tette meg a köztársasági elnökké való megválasztása után Miloš Zeman, aki még az államfői inaugurációja, azaz elnöki beiktatása előtt közvetve ezzel fenyegette meg a jobbközép kormányt. Igaz, ő is hozzátette, hogy ehhez az alkotmány meglehetősen extenzív értelmezése kellene.

<sup>655</sup> Így gondolkodik például a Szenátus és a Károly Egyetem alkalmazásában álló Jan Kysela, aki a szerencsétlen megfogalmazás okát főleg abban látja, hogy az alkotmányozó stilisztikailag egyszerűsíteni akarta a szöveget. A baj az, hogy ezen egyszerűsítés az egyes értelmezők szemében ilyen radikális következtetésekhez vezethet el. Lásd Zeman: *Premiéra bych odvolat mohl*. MF Dnes, 2013. február 5. A3. o.

mert egy ilyen értelmezéssel a cseh közjogi rendszer akár egy külön alkotmánynovella nélkül elmozdulhatna a félpreszidenciaális kormányforma irányába.<sup>656</sup>

### *A lengyel kormány keletkezése és jogállása*

A központi kormányzati szintet Lengyelországban az 1997. évi alkotmány értelmében a minisztertanács és a központi államigazgatási szervek alkotják. Lengyelország azon visegrádi állam, ahol a rendszerváltás óta eltelt időben a legjelentősebb változásokon ment át a kormány és a kormányfő pozíciója. Az államfő és a minisztertanács viszonyának alakulásáról az 1989. évi, az 1992. évi és végül az 1997. évi alkotmányos szabályozás kontextusában korábban már volt szó. A változások lényege az volt, hogy az államfő az 1997 előtti időben jóval markánsabb és sokkal több ponton bele tudott avatkozni a kormányzati munkába, mint most. Azonban 1997-ben bekövetkezett a „profiltisztítás“, és megerősödött a kormány önálló közjogi pozíciója, azon belül pedig különösen stabilizálódott a miniszterelnök helyzete.

Miért következett be ez? Az 1997. évi alkotmányozáskor ugyanis a képviselők és szenátorok már figyelembe tudták venni azokat a problémákat, illetve az azok kiküszöbölésére született javaslatokat, amelyek az átmenet első éveiben merültek fel és keserítették meg a politikai elit életét. Ezek a problémák különösen a közvetlenül választott és politikailag amúgy is tekintélyes elnök, valamint a kormány között fennálló, nem mindig teljesen világos hatalommegosztásból fakadtak. Egyszerűen fogalmazva, az államfő túl sok ponton és túlzottan hatékonyan tudott beleszólni a kormány ügyeibe, ami nagyon komplikálta a lengyel végrehajtó hatalom életét. Ezen kívül a kormánynak a viszonylag széttöredezett parlamentben is állandóan helyt kellett állnia és megküzdenie a bizalomért. Ez nagyon ingataggá tette a kormány pozícióját. Ezeket a problémás elemeket megpróbálta a lengyel

<sup>656</sup> Erre figyelemzetetett Jan Kudrna, a prágai Károly Egyetem alkotmányjogásza. Lásd Zeman: *Premiéra bych odvolat mohl*. MF Dnes, 2013. február 5. A3. o.

alkotmányozó megoldani 1997-ben a konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetésével, valamint az államfői és a kormányzati hatáskörök világosabb szétválasztásával.

A kormányt Lengyelországban hivatalosan minisztertanácsnak nevezik. A minisztertanács az ötéves ciklusra a közvetlenül megválasztott köztársasági elnök mellett a végrehajtó hatalom második alapvető pillére. Magából az alkotmányból egyébként az államfő és a kormány jogállására nézve nem következik semmilyen alá-, illetve fölérendeltségi viszony. Tény, hogy az államfő nevezi ki és hívja vissza a kormányfőt és a minisztereket is, de az nem jelent semmilyen közvetlen irányítási jogosultságot. Az alkotmány szerint a minisztertanács az a szerv, amely irányítja a Lengyel Köztársaság belső ügyeit és külpolitikáját. Ennél a tág megfogalmazásnál fontosabb az, hogy az alkotmány értelmében a minisztertanács intézi az állam olyan ügyeit is, amelyek nem tartoznak más állami szervek vagy területi önkormányzatok hatáskörébe. Ezáltal a kormány úgymond általános hatáskörrel rendelkezik. Ezekből a megfogalmazásokból az is következik, hogy az elnök és a kormány tulajdonképpen két különböző hatalmi szervet alkotnak. Néhány ügyben azonban kénytelenek egymással együttműködni.

Az együttműködés egyik formája a kontraszignálás, amelyről korábban már volt szó. Az ellenjegyzés tekintetében viszont ki kell hangsúlyozni, hogy Lengyelországban az alapvetően a miniszterelnök dolga, ő azonban gyakran az úgynevezett kettős kontraszignáláshoz folyamodik, ami azt jelenti, hogy az aláírása mellett ott van rendszerint az adott tárcáért felelős szakminiszter aláírása is.<sup>657</sup>

A kinevezést és a kontraszignálást leszámítva az államfő és a kormányfő leginkább akkor érintkezik, amikor a köztársasági elnök kezdeményezésére sor kerül a kabinettanácsra. Ezen testület tulajdonképpen azonos az államfő személyes jelenlétével kibővített minisztertanáccsal, legalábbis ami az összetételét illeti. A kompetenciái azonban teljesen mások – azaz jóval korlátozottabbak. A kabinetüléseken az ülést összehívó köztársasági elnök elnököl, mint a legmagasabb rangú közjogi méltóság. Ahogyan már

<sup>657</sup> Górecki, Dariusz: *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z roku 1997*. In: *Konstytucjonalizm czeski i polski/Konstitucionalizmus český a polský*. Eds.: Witkowski, Zbigniew – Jirásková, Věra – Witkowska-Chrzczonowicz, M. Katarzyna. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2009. 110. o.

szó volt róla, a kabinettanács semmiben sem azonos a minisztertanáccsal és nem is veszi át annak hatásköreit. Az ott esetleg megszületett döntések jogi formába öntése a minisztertanács, illetve a kormányfő feladata.<sup>658</sup>

Egyébként a döntéshozatal nem is a kabinettanács legfőbb célja és feladata – inkább csak arról van szó, hogy a két állami szerv megvitasson bizonyos ügyeket és tájékoztassa egymást. Bizonyos szempontból úgy is fel lehet fogni a kabinettanácsot, mint az államfő és a kormány közötti kommunikáció egyik eszközét. Ebben az értelemben hasonló megoldásról van szó, mint amikor a köztársasági elnök ellátogat a törvényhozásba és ott felszólal a honatyák és honatyák előtt. Sőt, a kabinettanács esetében jóval erősebb lehetőségéről van szó, hiszen az államfő ott nemcsak felszólalhat, hanem elnökölhet is, ami az egész ülésnek a befolyásolási lehetőségét foglalja magában.<sup>659</sup>

A kabinettanács jelentősége általában a különböző politikai háttérű államfő és kormányfő együttélése idejében növekszik. Alapvetően a köztársasági elnökön múlik, hogy milyen gyakran szeretné igénybe venni ezt a lehetőséget. A két elnöki ciklust kitöltő Aleksandr Kwaśniewski elnök nyolcszor hívott össze ilyen tanácskozást. Az egyes ülések tematikájából, illetve napirendi pontjaiból az derül ki, hogy leginkább az új kormánnyal való ismerkedési céllal, illetve az egyes fontos külpolitikai, euroatlanti és uniós ügyek megtárgyalása miatt hívta össze a kabinetüléseket.<sup>660</sup> Lech Kaczyński valamivel ritkábban élt ezzel a lehetőséggel, egyrészt azért, mert az elnöksége alatt volt miniszterelnök ikertestvére, Jarosław Kaczyński, akivel azért jóval egyszerűbb volt személyesen megtárgyalni a folyó ügyeket,<sup>661</sup> másrészt pedig azért, mert a későbbi miniszterelnökkel, Donald Tuskkal jóval rosszabb volt a viszonya.

<sup>658</sup> Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 3. Liber, Warszawa, 1999. 236. o.

<sup>659</sup> Górecki, Dariusz: *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z roku 1997*. In: *Konstytucjonalizm czeski i polski/Konstitucionalizmus český a polský*. Eds.: Witkowski, Zbigniew – Jirásková, Věra – Witkowska-Chrzczonowicz, M. Katarzyna. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2009. 110–111. o.

<sup>660</sup> Uo. 111. o.

<sup>661</sup> Uo. 112. o.

Fontos megjegyezni, hogy 1997 után Lengyelországban kialakult néhány jó, bár jogilag nem kötelező szokás. Itt arról van szó, hogy az új alkotmány elfogadása után a kormány és az államfő megpróbálták létrehozni egyfajta együttműködési mechanizmust. Jó szokássá vált például, hogy a kormányfő rendszeresen tájékoztatta a köztársasági elnököt a fontosabb ügyekről, fejleményekről, továbbá a két közjogi méltóság viszonylag gyakran igyekezett rendszeresen személyesen is találkozni. Továbbá kialakult az a jó szokás, hogy a kormányüléseken rendszerint jelen volt és van az államfő képviselője is. Ugyanakkor az elnök igyekezett visszafogottan gyakorolni a kabinettanács összehívásának jogát.<sup>662</sup> Mindez azonban döntően a két tisztség betöltőjének személyes kapcsolatainak múlik. Az egy politikai-ideológiai táborhoz tartozó személyek vagy az egymást emberileg jobban elfogadó személyek esetében ez könnyebben megy, mint a kölcsönösen rossz viszonyban lévő politikusok vonatkozásában.<sup>663</sup>

A kormány létrejöttének és megszűnésének a folyamatában viszont megkerülhetetlen tényező az államfő. A kormánynak ugyan a Szejmben kell bizalmat szereznie (a Szenátus ebből a szempontból irreleváns), de a miniszterelnököt az államfő nevezi ki, hívja vissza vagy fogadja el a lemondását. A folyamat a következőképpen néz ki: a parlamenti választások után vagy az előző kormány más okból történő lemondása után a köztársasági elnök kijelöli a minisztertanács elnökét, aki javaslatot tesz a minisztertanács összetételére. Az államfő az új Szejm első ülésétől vagy az előző kormány lemondásától számított 14 napon belül kinevezi az új kormányfőt és a minisztereket. Nem nagyon tud viszont beleszólni abba, hogy a designált miniszterelnök kit szeretne látni a kormányában, ebben a tekintetben a köztársasági elnök a saját miniszterelnök-jelöltje javaslataihoz van kötve. Az elnök utána fogadja az ily módon kinevezett kormánytagok esküjét.<sup>664</sup>

A minisztertanács elnöke a kinevezését követő 124 napon belül be kell hogy terjessze a Szejm elé kormánya programját, és egyben bizalmi szava-

<sup>662</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 237. o.

<sup>663</sup> Az utóbbi leginkább a Donald Tusk miniszterelnök és a később tragikusan elhunyt Lech Kaczyński államfő kapcsolatát jellemezte.

<sup>664</sup> A legtöbb lengyel kormány eddig már ebben az első körben szerezte meg a bizalmat és elkezdte a munkáját. Ellenpéldának Marek Belka 2004. évi kormányalakítása számít, amely csak a második fordulóban sikerült. Lásd Górecki, Dariusz: cit. op. 116. o.

zást kell kérnie. A Szejm abszolút többséggel, a képviselők több mint felének jelenlétében szavaz bizalmat a kormánynak. A tartózkodó szavazatok ilyenkor a kormány ellen szólnak, mert nem számítandók bele a támogató szavazatokba. Abban az esetben, ha az államfő nem nevezi ki a miniszterelnököt vagy az nem szerez bizalmat a parlament alsóházában, a kezdeményezés a Szejm kezébe kerül, amely a szintén előírt 14 napon belül maga választja ki a minisztertanács elnökét és javaslatára a minisztertanácsi tagokat, megint abszolút többséggel a képviselők legalább felének jelenlétében. Ezután az államfő kinevezi a miniszterelnököt és a minisztereket, illetve fogadja az esküjüket. Ebben az esetben az államfő szerepköre gyakorlatilag a parlamenti döntést ellenjegyző, azaz a „kancellári” vagy „alkotmányos jegyzői” szerepre zsugorodik össze, ami azt jelenti, hogy itt nem nagyon van mozgáster. <sup>665</sup>

Amennyiben így sem sikerült kormányfőt választani és kormányt kinevezni, a kezdeményezés megint visszaszáll a köztársasági elnökre, aki 14 napon belül kinevezi a minisztertanács elnökét és annak jelölésére a kormány tagjait. A képviselőházként működő Szejm a kinevezést követő 14 napon belül a képviselők több mint felének jelenlétében bizalmi szavazást tart. Ez azt jelenti, hogy ilyenkor már nem kell abszolút többséget szerezni, és elvben megnyílik az út a gyakorlatilag kisebbségi kormányzás előtt. Az alkotmányozó szándéka az volt, hogy úgymond racionalizált parlamentáris rendszert teremtsen meg az országban, ahol a kormánynak lehetőleg stabil parlamenti többsége van. Az utóbbi lehetőség kivételt képez e törekvés alól, természetesen minden a politikai szándékokon múlik.

Bizalmatlansági szavazást maga a miniszterelnök is kérhet saját maga és a kormánya ellen, de természetesen az ellenzék is. A Szejm legalább 46 képviselő kezdeményezésére, a minisztertanács elnökének jelölt személy megnevezésével, a képviselők többségének szavazatával bizalmatlanságot szavaz. A kezdeményezés és a szavazás között azonban el kell telnie legalább 7 napnak, hogy legyen lehetőség tárgyalásokra és tanácskozásokra. A köztársasági elnök ilyenkor fogadja a leszavazott kormány lemondását, és kinevezi a képviselők által megválasztott miniszterelnököt és a kormá-

nyának többi tagját. Az újabb ilyen szavazást azonban már csak legkorábban három hónap után lehet tartani, kivéve, ha azt 115 képviselő, azaz a Képviselőház létszámának 25%-a kezdeményezi.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye először már az 1992. évi alkotmányban megjelent, akkor azonban mindkét lehetőség – azaz a destruktív és konstruktív bizalmatlanság – egyaránt szerepelt a lengyel közjogban. Egyébként a dominánssá tétele után, amire 1997-ben került sor, sem vált nagyon elterjedtté ez a megoldás, amit az is bizonyít, hogy 1997 óta Lengyelországban egyszer sem sikerült így megbuktatni a kormányt. <sup>666</sup>

A képviselők nemcsak az egész kormánynak, hanem egyénileg az egyes minisztereknek is bizalmatlanságot szavazhatnak. Ilyen lépést legalább 69 képviselőnek kell kezdeményeznie, ami a Szejm 15%-át jelenti. Az államfő visszahívja azt a minisztert, akivel szemben a Szejm a képviselők többségének szavazatával bizalmatlanságot szavazott. Itt nem érvényesülnek a konstruktív bizalmatlanság szabályai – azaz nem kell megnevezni új miniszter személyét, hiszen az nem lenne logikus, hogy az ellenzék jelöltjeivel egészüljön ki egy kormány. Itt is érvényesül azonban azon szabály, hogy szavazni csak a kezdeményezés után 7 nappal később lehet, utána pedig a stabilitás érdekében három hónapig nem szabad próbálkozni, kivéve ha azt 115 képviselő kezdeményezi.

Nagyon érdekes helyzet alakult ki 2007-ben, amikor a Jog és Igazságosság (PIS) nevű párt elvesztette koalíciós partnereit. <sup>667</sup> A hatalomra készülő Polgári Platform (lengyel rövidítéssel: PO) idő előtti választásokat akart kiprovokálni, de nem akart a konstruktív bizalmatlanság lehetőségével élni, bár volt rá ereje. Igaz, az utóbbihoz olyan populista csoportosulásokkal kellett volna szövetkeznie, amelyekkel nem akarta kompromitálni magát. Ezért a PO vezetői úgy döntöttek, hogy a kormányfőt ugyan nem fogják támadni, de megpróbálnak bizalmatlanságot szavazni a kisebbségbe került Kaczyński-kormány 15 miniszterének. Ezzel meg lehetett volna bénítani a kormányzat munkáját és kiprovokálni az önkéntes lemondását. A kormányfő és a pártja azonban váratlanul reagáltak – a miniszterelnök azt javasolta az államfőnek (azaz ikertestvérének), hogy hívja vissza eze-

<sup>665</sup> Witkowski, Zbigniew: *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*. In: Prawo konstytucyjne. Ed. Witkowski, Zbigniew. Toruń, 2006.

<sup>667</sup> o.

<sup>666</sup> Górecki, Dariusz: cit. op. 118. o.

<sup>667</sup> A szélsőjobboldalinak és ultrakonzervatívnak is titulált Lengyel Családok Ligájáról és a paraszti-populista Önvédelemről volt szó.



ket a minisztereket, és utána rögtön az államtitkári rangban bízza meg őket a korábbi tárcáik vezetésével. Így sikerült elkerülni a képviselőházi vitát a visszahívásukról, és az egyes politikusok nemsokára visszatérhettek posztjaikra. Ebben az esetben valószínűleg mindkét fél, ha nem is sértett közvetlenül alkotmányt, megpróbálta megkerülni azt.<sup>668</sup>

Az államfő a minisztertanács elnökének javaslatára is változtathat a kormány összetételén. Itt viszont van némi bizonytalanság, mert ez a rendelkezés úgy is értelmezhető, hogy az államfőnek itt elvben lenne mérlegelési lehetősége. Jelenleg inkább az a domináns nézet, hogy az államfő mozgásterében ebben a tekintetben korlátozott,<sup>669</sup> és eddig az államfők többsége valóban nagyon visszafogott volt ezen a területen, ami azt jelentette, hogy rendszerint eleget tettek a kormányfők által tett személyzeti javaslatoknak.

Bár az alkotmány kimondta a kormány általános feladat- és hatáskörét, mégiscsak megpróbálta pontosabban is körülírni a minisztertanács feladatait. Az alaptörvény 146. cikkének 1. bekezdése szerint az alkotmány és a törvényben meghatározott elvek szerint és mértékben a minisztertanács különösen biztosítja a törvények végrehajtását, rendeleteket alkot, összehangolja és felügyeli az igazgatási szervek munkáját, védi az Államkincstár érdekeit, megalkotja az állami költségvetés tervezetét, felügyeli az állami költségvetés végrehajtását, határozatot hoz a számadásról és jelentést tesz a parlamentnek a költségvetés végrehajtásáról, továbbá biztosítja az állam belső biztonságát és a közrendet, garantálja az ország külső biztonságát is, általános ellenőrzést gyakorol a más államokkal és nemzetközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatok területén, megköti a ratifikálást igénylő nemzetközi szerződéseket, jóváhagyja és felmondja az egyéb nemzetközi egyezményeket, általános ellenőrzést gyakorol a honvédelem területén és évente meghatározza a katonai szolgálat teljesítésére kötelezett állampolgárok számát, és végül meghatározza saját szervezetét és munkarendjét. A kormány az egész államigazgatás feje, akkor is, ha ennek deklarálása ebben a formában az alkotmányból hiányzik.

A lengyel minisztertanács kollegiális szerv, amely minden esetben a miniszterelnökből és az egyes tárcákat vezető miniszterekből, valamint

esetleges módon a tárca nélküli miniszterekből és a törvényben meghatározott bizottságok elnökeiből áll. Az utóbbiak esetében nem a kormány több tagját magában foglaló olyan állandó bizottságokról van szó, mint például a minisztertanács gazdasági bizottsága vagy a védelmi ügyi bizottság. Az ilyen bizottságok inkább a kormányt segítő és tanácsadó szervek. Ehelyett olyan bizottságokról van itt szó, amelyek önálló állami, illetve államigazgatási szervként működnek. Jerzy Buzek kormányában 1997 és 2001 között ilyen volt például az Európai Integráció Bizottsága, illetve a Tudományos Kutatások Bizottsága. Ezek jogállását rendszerint külön jogszabályok határozzák meg.<sup>670</sup> Hasonlóképpen a varsói kormánynak lehet egy vagy több miniszterelnök-helyettese is, de ez nem feltétlenül szükséges. Mindez mindig a politikai megállapodásoktól függ. Tipikus esetben inkább van, mint nincs ilyen kormányfőhelyettes. Fontos az is, hogy a miniszterelnök és helyettesei párhuzamosan konkrét miniszteri posztokat is betölthetnek.

Abból a tényből, hogy a minisztertanács kollegiális szerv, az is következik, hogy döntéseit együtt hozza meg. A kormányüléseken szavazati joggal a miniszterelnök, a miniszterek és esetleg a fent említett bizottságok kormánytag státusú vezetői rendelkeznek. A távol lévő minisztereket ugyan képviselheti a kormányüléseken egy államtitkár, de neki nincs szavazati joga. Ilyenkor a távol lévő miniszter egyik vagy másik miniszterkollégáját kérheti fel arra, hogy felhatalmazásával helyette is szavazzon. Az ilyen felkért miniszternek így a szavazáskor két szavazata is lehet.<sup>671</sup>

A minisztertanács munkáját értelemszerűen a miniszterelnök és a kancelláriája szervezi. A kormányüléseken egyébként bizonyos nem kormánytagok is részt vehetnek – például az államfő képviselője, a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal delegáltja vagy 1993 és 1997 között a Jogalkotási (azaz Legiszlatív) Tanács elöljárója is. Ez egyrészt speciális jogszabályokból, az állandó felkérésekből vagy akár csak a szokásjogi úton kialakult hagyományból is következhet.

Központi és egyben vezető szerepet a lengyel minisztertanácson belül a kormányfő játszik. Ő az, akitől függ a kormány személyi összetétele (nyilván figyelembe kell vennie ilyenkor a koalícion belüli politikai erő-

<sup>668</sup> Górecki, Dariusz: cit. op. 119. o.

<sup>669</sup> Garlicki, Leszek: cit. op. 254. o.

<sup>670</sup> Uo. 256. o. és 259. o.

<sup>671</sup> Uo. 258. o.

viszonyokat), ő vezeti a kormány üléseit, meghatározza azok napirendjét, irányítja az egész kormány munkáját, önállóan is rendeletet alkothat, biztosítja a minisztertanács által elfogadott programok végrehajtását, összehangolja és ellenőrzi a kormánytagok munkáját. További fontos jogosítványa az is, hogy a miniszterek javaslatára ő nevezi ki és menti fel az államtitkárokat és az államtitkár-helyetteseket – a lengyel rendszer ugyanis mindkét kategóriát ismeri. Ezen kívül kinevezi az országos hatáskörű központi államigazgatási szervek számos vezetőjét. A miniszterelnök munkáját a magyar miniszterelnöki hivatalnak megfelelő kancellária segíti. A kancellária élén a miniszterelnök által kinevezett elöljáró áll, aki részt vesz a kormány ülésein. A gyakorlat abba az irányba indult el, hogy a kancelláriafőnököt a kormány tagjának is kinevezik, ami utólag kihangsúlyozza kettős természetét – egy kicsit a kormányfő segítőtje, egy kicsit a helyettese is (az utóbbi természetesen nem hivatalosan, hiszen rendszerint a kormánynak vannak hivatalos miniszterelnök-helyettesei is).<sup>672</sup> A kancellárián belül egyébként a különböző fontos területeket felügyelő államtitkárok, sőt, néha tárca nélküli miniszterek is dolgoznak.

A lengyel miniszterelnök tehát nem nagyon tekinthető „elsőnek az egyenlők között” (azaz „primus inter pares”). Egyértelműen ő a kormány és a kormányzat vezetője.<sup>673</sup> A keze messzire elér, egészen a vajdaságokig, hiszen a közigazgatásért felelős miniszter javaslatára ő nevezi ki a vajdákat is. Természetesen közvetve a vajdák alá esetleg nem tartozó dekoncentrált államigazgatási szervekre is komoly befolyással bír. Mindegyik lengyel minisztérium két struktúrára osztható – a politikai jellegű irányító szervezetre, valamint a hivatalnoki szervezetre. Az első kategóriába tartozik maga a miniszter, az államtitkár és az államtitkár-helyettesek stábjaikkal együtt. Az utóbbiak alkotják a tanácsadói jellegű politikai kabineteket. Az államtitkárokat és helyetteseiket a miniszterelnök nevezi ki vagy a miniszter javaslatára, vagy saját döntéséből. Egy időben gyakorlat volt, hogy a miniszter és az államtitkár más-más koalíciós pártból érkeztek, de ez soha nem volt köbe vésett szabály. Az államtitkárok helyettesítik a minisztert, de soha nem teljeskörűen. A minisztérium hivatali szervezete pedig főosz-

tályokra, titkárságokra és osztályokra tagolódik. Az érdemi munkát végző dolgozók állami polgári tisztviselők. A minisztérium legfontosabb (legalábbis elvben) állandó magas rangú tisztviselője a főigazgató.<sup>674</sup> Neki tulajdonképpen azt a szerepet kellene betölteni, mint a magyar közigazgatási államtitkároknak kellett volna az eredeti elképzelések szerint. A főigazgató főleg a minisztérium olyan tevékenységeire van befolyással, amelyek nagyon fontosak a folyamatos működés szempontjából – a gazdasági-pénzügyi ügyek, személyzeti kérdések, a kiszolgáló jellegű tevékenységek stb.

A minisztériumok száma természetesen időről időre, illetve koalíciós tárgyalásokról koalíciós tárgyalásokra változik. Ami törvényileg adott, az a feladatok száma – hogy azokat hányan látják el és milyen felosztásban, az már a politikai megállapodás kérdése. Az idő folyamán logikus módon kialakultak bizonyos szokások és állandósult konstrukciók, amelyek esetleg másutt ismeretlenek lehetnek. Ilyen például a közigazgatási és belügyi minisztérium vagy a tudományos és felsőoktatási minisztérium.<sup>675</sup> De éppen a 2010 utáni magyar példa mutatja, hogy ebben a tekintetben milyen kreatív is lehet a jogalkotó.

Az 1997 utáni Lengyelországban tehát jelentősen megerősödött a kormányfői pozíció a korábbiakhoz képest. Mindez annak ellenére, hogy gyakran nem is a legerősebb koalíciós párt vezetője állt a kormány élén.<sup>676</sup> Úgy néz ki, ez néha jót tett a lengyel politika stabilitásának. A jelzett időszakban többször is előfordult a különböző politikai táborokhoz tartozó államfők és kormányfők kohabitációja, együttélése. Egyébként ilyen együttélés az eddigi tapasztalatok szerint inkább a miniszterelnöki pozíció önállóságát erősítette.<sup>677</sup> A fordított folyamat, azaz a köztársasági elnök megerősödése igazából csak a 2005 és 2007 közötti időszakban volt jellemző, amikor egyidejűleg a Jog és Igazságosság (lengyel rövidítéssel: PiS) párt vezetői töltötték be mindkét posztot – az államfőit és kormányfőit egyaránt. Lech Kaczyński volt az államfő és ikertestvére, Jarosław Kaczyński állt a kormány élén. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy az államfői pozíció megerősödése nemcsak

<sup>674</sup> Garlicki, Leszek: i. m. 270. o.

<sup>675</sup> [www.poland.gov.pl/Wladza.wykonawcza](http://www.poland.gov.pl/Wladza.wykonawcza)

<sup>676</sup> Az 1997 utáni kormányok élén álló politikusok majdnem a fele nem volt egyben a győztes párt vezére. Lásd Górecki, Dariusz: cit. op. 117. o.

<sup>677</sup> Górecki, Dariusz: cit. op. 121–122. o.

<sup>672</sup> Uo. 258. o.

<sup>673</sup> Górecki, Dariusz: cit. op. 117. o.

a sajátos politikai konstellációnak volt köszönhető,<sup>678</sup> hanem annak is, hogy az akkori kormányzó párt kifejezetten támogatta az erősebb elnöki hatalmat. Ez derül ki a PiS korábbi alkotmánykonceptióiból is.<sup>679</sup> A PiS-hez köthető kormány 2007. évi bukása után azonban radikálisan megváltozott a helyzet és attól kezdve, egészen Lech Kaczyński tragikus haláláig<sup>680</sup> éles konfrontáció jellemezte a lengyel kormányok és az államfő viszonyát.

### *A szlovák kormány szerkezete és jogállása*

A szlovák kormány bemutatása előtt legalább részben foglalkozni kell a szervnek az alkotmányon belüli elhelyezésével. Az 1992-ben elfogadott és most is hatályos szlovák alkotmány a „Végrehajtó hatalom” címet viselő hatodik fejezetben a kormánnyal együtt tárgyalja a kormány jogállását, de csak annak második részében, a köztársasági elnök prezentálása után. Eredetileg egyébként a kormány által előterjesztett alkotmányszöveg két különálló fejezetben akarta tárgyalni az államfőt és a kormányt, de az alkotmányozó hatalom később megváltoztatta ez irányú szándékát.<sup>681</sup>

A szlovák alkotmány, amely egyébként *expressis verbis* nem állít fel semmilyen hierarchiát a két szerv között, a köztársasági elnököt államfőként definiálja, a kormányt pedig mint a végrehajtó hatalom felső szervét.<sup>682</sup> Ebben az értelemben inkább egymás mellett tevékenykedő szervek-

ről van szó, amelyeknek külön-külön is vannak feladat- és hatáskörei, de számos kölcsönhatással is vannak egymásra. A hatályos szöveg szerint egyikük sem tekinthető a végrehajtó hatalom kizárólagos hordozójának, illetve gyakorlójának, és az a tény, hogy a kormánynak ellenjegyeznie kell az elnök döntéseinek jó részét<sup>683</sup> sem jelenti azt, hogy a kormánynak lenne kizárólagos irányító szerepe a végrehajtó hatalom rendszerében.<sup>684</sup>

Amíg a köztársasági elnök a szlovák közjogi berendezkedés azon szerveinek tekinthető, amely az utóbbi két évtizedben leginkább fejlődött, addig a kormány jogállása mint ilyen, formálisan csak keveset változott. Figyelembe kell azonban venni, hogy a kormányra vonatkozó rendelkezéseket nem célszerű önmagában vizsgálni, hanem mindig az egész kontextusban, azaz a parlamentre és az államfőre vonatkozó szabályok tükrében is. Innen nézve már nem olyan stabil és állandó a szlovák kormány közjogi helyzete. Azt lehet mondani, hogy az elmúlt időszakban a szlovák kormány ugyan enyhén gyengült az államfővel szemben, de ez még nem jelenti a szlovákiai kormányforma megváltozását.

Érdekes, hogy az 1992-ben elfogadott alkotmányban a kormány pozíciója már eleve valamivel korlátozottabb és gyengébb volt, mint amivel számolt az alkotmányozó szlovák parlament elé kerülő hivatalos alkotmánytervezet. Az eredeti tervezet értelmében például nemcsak az államfőnek, hanem a miniszterelnöknek is lehetősége lett volna az ismételt megtárgyalás végett visszaküldeni törvényeket a parlamentnek, azaz tulajdonképpen neki is vétőjoga lett volna. Ugyanakkor az eredeti szövegben volt olyan, később a vita során kihagyott rendelkezés is, amely stabilizálta volna a kormányt a parlamenttel szemben. Arról a rendelkezésről volt szó, amely értelmében az államfő akkor is feloszlathatta volna a törvényhozó testületet, ha az hat hónapon belül kétszer, vagy az egész parlamenti cikluson belül háromszor szavazott volna meg bizalmatlanságot a kormánynak. Végül

a köztársasági elnök helyzetét újraszabályozó 1999. évi alkotmánymódosítás (1999. évi 9. sz. alkotmányerejű törvény) vezetett be. Ezért 2001-ben újrafogalmazták az érintett paragrafust és a legfelsőbb szerv helyett a kevésbé egyértelmű fő, illetve felső jelzőt használták (szlovákul: „vrcholný”), amely arra utal, hogy a kormány csak az egyik felső szerv a végrehajtó hatalom legfőbb szervei közül. Uo. 349. o.

<sup>683</sup> Egyébként csak a 2001. évi nagy alkotmánynovella elfogadása óta, az előtt ugyanis a szlovák közjog nem ismerte a kontraszignálást.

<sup>684</sup> Uo. 349. o.

<sup>678</sup> A történelemben azért nagyon ritkán fordul elő, hogy egy ikerpár egyidejűleg betölti egy országban a két legmagasabb közjogi méltóságot.

<sup>679</sup> Górecki, Dariusz: cit. op. 122. o.

<sup>680</sup> Lech Kaczyński repülőgépe az oroszországi Szmolenszk közelében zuhant le 2010-ben. Ezen esemény szmolenszki tragédiaként vonult be a lengyel köztudatba, hiszen az akkori politikai és kormányzati elit jelentős része a lezuhant repülőgépen volt.

<sup>681</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Ed.: Orosz, Ladislav. UPJŠ PF, Košice, 2009. 39. o.

<sup>682</sup> A 2001. évi nagy alkotmánymódosítás (2001. évi 90. sz. alkotmányerejű törvény) előtt az alkotmány úgy határozta meg a kormányt, mint a végrehajtó hatalom legfelsőbb szervét, de ez nem volt igazából összhangban azzal a felfogással, amelyet

meg lehet említeni azt a sajátosságot, hogy a szlovák alkotmány tervezete nemcsak a miniszterek, hanem az államtitkárok jogállását is alkotmányos szinten akarta szabályozni.<sup>685</sup>

Mindezek a változások az alkotmányozás során főleg azért voltak érdekesek, mert az akkori kormánykoalíció élén Vladimír Mečiar, a meglehetősen dinamikus és tekintélyes kormányfő állt, akinek inkább a kormány további erősítése lehetett volna a célja, mintsem gyengítése. A kormányzat által kidolgozott alkotmánytervezet feletti bizottsági és általános vita során pedig éppen azok az elemek estek ki a végül elfogadott szövegből, amelyek a szlovák kormányfő kancellári jellegét erősítették volna – azaz másként megfogalmazva, az éppen regnáló erős miniszterelnök közjogilag gyengébb pozícióval került ki az egész folyamatból.<sup>686</sup>

Visszatérve a szlovák államfő és a kormány közjogi viszonyához, azt lehet mondani, hogy a szlovák közjogi berendezkedésben az 1999 óta közvetlenül öt évre választott köztársasági elnöknek inkább az a feladata, hogy kifelé képviselje az országot, valamint döntéseivel biztosítsa az alkotmányos szervek megfelelő működését, a kormánynak pedig az, hogy kormányozzon. A köztársasági elnök tisztsége mégis több fontos ponton érintkezik a kormányfővel, az államfőnek fontos jogosítványai vannak a kormány és a kormányfő irányában. Legfontosabb az, hogy az államfő nevezi ki és hívja vissza a miniszterelnököt, illetve a minisztereket. A kormány tagjait ő bízta meg a minisztériumok irányításával, illetve ő fogadja el lemondásukat. A miniszterelnök kinevezése során a köztársasági elnök relatíve autonóm.<sup>687</sup> Kiválasztásánál ugyanis elvben szabad a keze, csupán az alkotmányos szokásjog szerint illik neki először a parlamenti választásokon győztes, illetve a legtöbb mandátumot megszerző párt jelöltjét felkérni a kormányalakításra. Az elnöknek rendszerint respektálnia kell a választások eredményeit és a formálódó parlamenti többség akarátát. Természetesen az államfő által felkért kormányfő igazán és véglegesen csak akkor válik miniszterelnökké, ha a programja megszerezte a többséget a parlamentben. Az államfő által kinevezett kormánynak pedig a kinevezését követő 30

<sup>685</sup> Orosz, Ladislav: cit. op. 32. o. és 38. o.

<sup>686</sup> Ez derül ki Ladislav Orosz előbb idézett munkájából is.

<sup>687</sup> Palúš, Igor – Somorová, Ľudmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. UPJŠ, PF, Košice, 2010. 363. o.

napon belül kell megjelennie a parlament előtt, betérjesztenie a kormányprogramot és bizalmi szavazást kérni.

A miniszterek kinevezése során viszont az államfőt már köti a miniszterelnök javaslata. Ez a tárcák elosztására is vonatkozik. Köteles visszahívni azt a kormányt, miniszterelnököt és az egyes minisztereket is, akinek vagy akiknek a parlament bizalmatlanságot szavazott meg. A korábbi bizonytalan szabályozással szemben a 2001. évi alkotmánymódosítás<sup>688</sup> után az államfő köteles visszahívni azt a minisztert, akinek visszahívására a miniszterelnök tett javaslatot.<sup>689</sup> Szintén köteles elfogadni az előző kormány lemondását, amelyet az az új törvényhozás alakuló ülése után nyújtott be.

A kormányfő és a miniszterek kinevezésén kívül az államfő jogában áll a parlament, a kormány vagy más központi szerv javaslatára kinevezni és visszahívni a központi állami szervek vezetőit, a magasabb állami tisztségviselőket és a törvény által meghatározott más vezetőket. A magasabb állami tisztségviselők fogalmáról korábban vita alakult ki, amelyet az alkotmánybíróság döntött el a 32/95. sz. határozatában. A határozat szerint itt olyan személyekről van szó, akik az országos hatáskörű központi államigazgatási szerv élén állnak és helyzetükből kifolyólag garantálják az alkotmány és a törvények betartatását, érvényesítik és védik az állam és a polgárok elsődleges érdekeit belföldön és külföldön egyaránt.<sup>690</sup>

Szlovákiában nem ismert a konstruktív bizalmatlanság intézménye, a kormány tehát a parlamentben anélkül is visszahívható, hogy az ellenzéknek már meglenne a saját kormányfőjelöltje.<sup>691</sup> A miniszterekkel szemben

<sup>688</sup> Lásd a 2001. évi 90. számú alkotmányerejű törvényt.

<sup>689</sup> Legalábbis így gondolkodik a szlovák közjogi szakirodalom. Lásd: Palúš, Igor – Somorová, Ľudmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. UPJŠ, PF, Košice, 2010. 364. o. Más kérdés az, hogy az alkotmánynovella során elfogadott formula ezt nyelvtanilag elég egyértelműen mondja-e ki. Erről korábban már volt szó.

<sup>690</sup> Palúš, Igor – Somorová, Ľudmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. UPJŠ, PF, Košice, 2010. 365. o. 23. sz. lábjegyzet.

<sup>691</sup> Vladimír Mečiar kormányfő kétszer ebben a formában veszítette el a hatalmát – először 1991-ben, aztán ismét 1994-ben. Iveta Radičová kormánya 2011-ben viszont nem az ellenzék és a hozzá átpártolt kormánypárti képviselők által kezdeményezett bizalmi szavazáson veszítette el a hatalmát, hanem egy olyan rendelkezésről való szavazáskor, amellyel a kormány összekapcsolta a bizalom kérdését.

külön-külön is kimondható a bizalmatlanság – a szlovákiai ellenzék ezzel egyébként is gyakran próbálkozik. Az egyes népszerűtlen miniszterek ilyen típusú támadása a helyi politikai folklór megszokott része.

A kormány a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának tartozik felelősséggel. Ez azonban a politikai felelősséget és nem a jogi alárendeltséget jelenti. Ez gyakorlatban azzal jár, hogy a szlovák parlament nem fogadhat el olyan utasítást, belső intézkedést, amellyel előírná a kormánynak, hogy a konkrét ügyben hogyan járjon el. A múltban egyébként akadtak erre kísérletek.<sup>692</sup> Egyetlen kivételt a parlament és a kormány uniós vonatkozású együttműködése jelent, amelyet egy kapcsolati törvény szabályoz.<sup>693</sup> Eszerint ugyanis a szlovák parlament által jóváhagyott uniós vonatkozású álláspont az egész Szlovák Köztársaság álláspontjának tekinthető, és kötelező az uniós tanácskozáson szlovák kormánytag számára.<sup>694</sup>

A kormány a miniszterelnökből, a miniszterelnök-helyettesből és a miniszterekből áll. A kormány tagjának tisztsége összeférhetetlen a képviselői megbízatással, más közhivatal betöltésével, a közszolgálati jogvisztonnyal, a munkavisztonnyal vagy a munkavégzésre irányuló más jogvisztonnyal, a vállalkozási tevékenységet folytató jogi személy irányító vagy ellenőrző testületben való tagsággal, és minden más gazdasági vagy nyereségre törekvő tevékenységgel, a saját vagyonnal való gazdálkodás és a tudományos, oktatói, szerzői és művészi tevékenység kivételével. Az alkotmány elfogadása idején volt ugyan vita arról, hogy a miniszterek esetleg „brit módra” őrizzék meg parlamenti mandátumukat, de végül a mostani modell győzött.

E modell működését sok tekintetben megkönnyíti, hogy az arányos választási rendszerben működő Szlovákiában a polgárok mindig a pártlistákra szavaznak, és a képviselők innen jutnak mandátumhoz.<sup>695</sup> Ha valamely

fontos politikus-képviselő miniszterré válik, a helyére a listán utána következő, de a mandátumhoz eredetileg már nem hozzájutó helyettes kerül. Az ilyen helyettes mandátuma csak ideiglenes és addig tart, amíg a mandátum eredeti birtokosa vissza nem tér a parlamentbe. Egyébként ilyen helyettesítésről nemcsak akkor lehet szó, ha a képviselő miniszterré vagy államtitkárrá vált, de akkor is, ha börtönbe került vagy meghalt. Időközi választásokat Szlovákiában nem tartanak. A helyettes képviselő „színrelépését” mindig a házelnök deklarálja.

Szlovákiában a kormány tagja csak olyan állampolgár lehet, aki jogosult részt venni a parlamenti választásokon. A Cseh Köztársaságtól eltérően tehát a szlovák jogrend nem teszi lehetővé, hogy állampolgárság nélküli személy is miniszter lehessen, igaz, ez a csehéknél sem annyira tudatos döntés, inkább egy történelmileg és jogalkotásiilag kialakult sajátosság. A kormány akkor határozatképes, ha a tagjainak több mint fele jelen van. A kormányhatározat elfogadásához a kormány tagjai több mint felének szavazata szükséges.

A kormány kollektív testület, amely tagjainak száma változhat. Rendszerint a minisztériumokat egy-egy miniszter vezeti, de az sincs kizárva, hogy egy miniszter több minisztériumot is irányítson. A kormányfőhelyettesek (más néven a miniszterelnök-helyettesek) száma is befolyásolja a kormány összetételét. Őket ugyanis meg lehet bízni konkrét tárca vezetésével, de tárca nélküli miniszterként is működhetnek (ez a gyakoribb). Rendszerint egy vagy két ilyen helyettes működik a kormányon belül, a 2010. évi parlamenti választások után például csak egy ilyen posztot hoztak létre.<sup>696</sup> Ez a poszt természetesen szintén mindig tárgya a koalíciós alkudozásoknak. A kormány működéséről egyébként feljebb már volt szó.

A kormány munkáját a kormányfő vezeti és koordinálja. A hatályos szlovák alkotmány ugyanakkor a kormányfőnek önállóan nem szentel túl sok figyelmet. Ez talán azzal is összefügg, hogy Szlovákiában nincs cancellári modell, és nem ismerik a konstruktív bizalmatlanság intézményét. Miután Szlovákiában az ország sokszínűségének egyébként igen megfelelő arányos választási rendszer miatt majdnem mindig többpárti kormány-

<sup>692</sup> Kanárik, Imrich: *Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy)* In: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Ed.: Orosz, Ladislav. UPJŠ PF, Košice, 2009. 241. o.

<sup>693</sup> A 2004. évi 397. számú alkotmányerejű törvény a Nemzeti Tanács és a kormány együttműködéséről az EU vonatkozásában.

<sup>694</sup> Kanárik, Imrich: cit. op. 241. o.

<sup>695</sup> A szlovák választási rendszerről lásd részletesebben: *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Szerk.: Dezső Márta. OVI, Budapest, 1998.

<sup>696</sup> Iveta Radičová miniszterelnök asszony helyettese, azaz a szlovák sajtó kedvelt szófordulatával élve a vicepremiér Rudolf Chmel, a magyar–szlovák Most-Híd párt képviselője lett.

koalíció van hatalmon,<sup>697</sup> a kormányfőre hárul az a feladat, hogy össze-tartsa a koalíciót. A koalíciós egyeztetésekre alakult ki a koalíciós tanácsok rendszere, amelyek ülésin az érintett pártok elnökei vagy a megbízottjaik ülnek.<sup>698</sup> E tanácsok működését egyébként nem törvény szabályozza, hanem rendszerint a ciklus elején megkötött koalíciós szerződés. Ezért a kormányfő politikai ereje és súlya nemcsak az alkotmánytól és a személyes tulajdonságaitól, hanem a mögötte álló szövetség összetételétől és saját pártjának azon belül elfoglalt helyétől is függ.<sup>699</sup>

A kormány tevékenységével kapcsolatos feladatokat, különösen annak szakmai, szervezési és technikai biztosításával járó teendőket a magyar Miniszterelnökségnek, illetve a korábbi Miniszterelnöki Hivatalnak megfelelő kormányhivatal látja el, amely élén a kormány által kinevezett és a miniszterelnök által irányított vezető áll. A kormányhivatal az államigazgatás olyan központi szervének tekinthető, amely ellenőrzési feladatokat is ellát abban az értelemben, hogy ellenőrzi az államigazgatási feladatok teljesítését, a kormányhatározatok végrehajtását és a petíciók, illetve panaszok elintézését. Az egyes tevékenységekre a kormány különböző konzultatív, szakmai és koordinatív szerveket hozhat létre. Ilyen például a Kormány Jogalkotási Tanácsa, a Nemzetiségi Kisebbségek Tanácsa, a Kormány Gazdasági Tanácsa stb. Ezek élén rendszerint a kormányfőhelyettesek állnak.

A minisztériumok és más központi államigazgatási szervek részt vesznek az egységes állami politika meghatározásában, és saját feladat- és hatásköreiken belül ellátják az államigazgatási teendőket és más rájuk ruházott feladatokat. Az alkotmány csak nagyon keretjellel foglalkozik a miniszterekkel és a minisztériumokkal. Részletesebb szabályokat a már többször idézett 2001. évi 575. sz. törvény tartalmaz.

Minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni. Minisztériumként egy vagy két államtitkár működik Szlovákiában. Rendszerint ezekről az államtitká-

ri posztokról is a koalíciós tanácskozásokon egyeznek meg. A szlovák szabályozás nem választja olyan élesen ketté a közigazgatási és politikai államtitkári posztokat, mint amennyire ez Magyarországon szokásos. A központi szintű közigazgatást a legtöbb országban nemcsak a minisztériumok alkotják, hanem a központi, illetve országos hatáskörű államigazgatási szervek egész rendszere egészíti ki azok munkáját. Ezek egy része a minisztériumok alárendeltségében működik, de jelentős részük független azoktól, illetve található köztük független ügynökségek vagy szabályozó hatóságok is. A jelenlegi szlovák közigazgatáson belül alrendszereket lehet megkülönböztetni: az államigazgatás központi szerveit, továbbá a közigazgatás általános hatáskörű területi szerveit, a speciális hatáskörű területi szerveket, az érdekvédelmi önkormányzatok szerveit, illetve a közjogi korporációk szerveit.<sup>700</sup> A központi államigazgatási szervek jogállását jelenleg az alkotmány, valamint a már többször idézett 2001. évi 575. sz. törvény szabályozza. A központi államigazgatási szervek rendszere meglehetősen differenciált. Ez a tevékenységük tartalmával, illetve céljával függ össze. Ezek a szervek rendszerint azokat a feladatokat látják el, amelyeket nem fed le a minisztériumok tevékenysége.

### *A magyar kormány jogállásának fejlődése*

A magyar kormány és a miniszterelnök jogállása két lépcsőben alakult ki a rendszerváltás során. Az akkor kialakult alkotmányos modellt pedig tulajdonképpen nagyobb változtatások nélkül átvette a 2011. évi Alaptörvény is. Mindez azonban inkább a formális szempontból igaz, mert reálisan a kormányfői hatalom gyakorlása során azóta sok dolog megváltozott. Ezt a szakirodalom néha a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának is nevezi. Egyébként e folyamat kezdetei már 2010 előtt is fellelhetők voltak.<sup>701</sup>

<sup>700</sup> Kiovská, Mária: *Orgány s celoslovenskou pôsobnosťou, ich postavenie v systéme štátnej správy*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ, Košice, 2007. 214. o.

<sup>701</sup> Ezekről a folyamatokról lásd Körösi András: *Mozgékony patthelyzet*. In: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég, Bu-

<sup>697</sup> Ez alól eddig kétszer fordult elő kivétel: az 1992 és 1994 között működő második Mečiar-kormány és a 2012-es választásokat megnyerő szintén második Fico-kormány. Az első esetben egy kivétellel mindegyik miniszter a HZDS nevű pártból érkezett, most pedig egyszínű SMER kabinet van hatalmon.

<sup>698</sup> Nagyon hasonló modell működött egyébként a két világháború közötti Csehszlovákiában is.

<sup>699</sup> Természetesen figyelembe kell venni a kormányfő politikai ügyességét is.

A rendszerváltás éveiben született magyar kormányforma alapvetően két politikai megállapodásra épült. Az elsőt a Nemzeti Kerekasztal résztvevői kötötték egymással, a másodikat pedig az 1990. évi első szabad választásokon sikeresen szereplő két legnagyobb parlamenti párt, az MDF és az SZDSZ. Az első említett megállapodás értelmében, amelyet közjogilag végső soron az 1989. évi XXXI. számú törvény valósított meg, Magyarországon tisztán parlamentáris jellegű rendszer született. Ez a modell főleg az 1946. évi I. törvényből indult ki és leginkább az angol parlamentarizmusra emlékeztetett.<sup>702</sup>

Az 1989-es alkotmányszöveg két lényeges intézményhez nem nyúlt hozzá, mégpedig a kormány és a tanácsok jogállásához. Ami az utóbbiakat illeti, úgymint nemsokára megtörtént az önkormányzati rendszerre való átállás. Azt lehet tehát mondani, hogy a kormányforma konkretizálása először félbemaradt az akkori folyamatos alkotmányozásban. Az egyébként nem rögtön a nagy alkotmánynovellával kezdődött, hiszen a destruktív bizalmatlanság intézményét már az 1989. évi VIII. törvény intézményesítette a magyar jogrendben.<sup>703</sup> A „destruktív” bizalmatlansági indítványt egyébként nemcsak a miniszterelnökkel, hanem az egyes miniszterekkel szemben is be lehetett nyújtani. Ez a lehetőség egészen az első szabad választásokig fennállt. Azzal 1990. évi tavaszi többpárti választások után viszont nagyon hamar politikai „kényszerhelyzet” alakult ki, amely során a működőképesség érdekében gyorsan dönteni kellett a kormányzati modell megváltoztatásáról.<sup>704</sup> A kormányra került MDF és az ellenzékben maradt SZDSZ viszonylag gyorsan meg is állapodott egy új konstrukcióról, amelyben a kormányfői poszt jelentős mértékben megerősödött. Ennek köszönhetően Magyarországon megszülethetett a kancellárdemokrácia.<sup>705</sup>

A két nagy párt megállapodását az alkotmányjog nyelvére átültető 1990. évi XXIX. törvény révén jelentősen átalakult az alkotmány termi-

dapest, 2006. 20–21. o.

<sup>702</sup> Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek.* Korona Kiadó, Budapest, 1995. 58–56. o.

<sup>703</sup> Szalai András: *Az ellenzék, mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2012.

<sup>704</sup> Kukorelli István: i. m. 59. o.

<sup>705</sup> Uo. 60. o.

nológiája is. A dokumentum már nem a Minisztertanács elnökével, hanem a miniszterelnökkel számolt. Korábban a kormány miniszterelnökből, miniszterekből és az államminiszterekből állt, de az utóbbi kategóriát 1990-ben kihagyták a felsorolásból, mert nem akarták, hogy kétféle miniszter létezzon egymás mellett.<sup>706</sup> Maga a testület elnevezése még alternatív volt, mert a Minisztertanács kifejezés mellett a Kormány kifejezést is használta a szöveg (mindkét esetben nagybetűvel írva). Módosultak a miniszterelnök helyettesítésére vonatkozó szabályok is – a kormányfőt az általa kijelölt miniszter kezdte helyettesíteni.

Átalakultak a kormányalakítás szabályai is. Attól kezdve a miniszterelnököt az Országgyűlés választotta meg a köztársasági elnök javaslatára. Ez különbség volt az államfői megbízatáshoz képest, amelyről rendelkezett az 1989. évi őszén elfogadott alkotmányos szöveg.<sup>707</sup> A köztársasági elnöknek korábban előírt egyeztetési kötelezettsége kikerült a szövegből. Az államfő általi javaslat megtétele után az Országgyűlésnek az összes képviselő abszolút többségével kellett döntenie a kormányfő megválasztásáról. A miniszterekről viszont már nem szavazott a parlament, hiszen azokat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, illetve hívta vissza. Maga a kormány megalakulása egyébként a miniszterek kinevezésével történt, akik aztán az Országgyűlés előtt tették le az esküt.

Végül 1990-ben történt még egy fontos, a kormányt érintő változás – az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény helyezte hatályon kívül a Minisztertanács megnevezést, és attól kezdve egészen napjainkig a magyar közjog már csak a Kormány kifejezést használja.<sup>708</sup> A jelen értekezésben a terminológiai egységesség miatt csak kisbetűvel használatosak ezek a kifejezések.

Az 1990. évi XL. törvény azért is fontos, mert először átfogóan rendezte a kormány megbízatása megszűnésének az eseteit. A kormány megbízatása négy okból szűnhetett meg: az újonnan megalakult Országgyűlés megalakulásával, a miniszterelnök, illetve az egész kormány lemondásával, a miniszterelnök halálával, vagy ha az Országgyűlés a miniszterelnöktől

<sup>706</sup> Küpper, Herbert – Térey Vilmos: *A Kormány.* In: *Az Alkotmány kommentárja I.* Szerk.: Jakab András, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1296. o.

<sup>707</sup> Egyébként ez a konstrukció jobban megfelelt az addigi magyar közjogi hagyományoknak.

<sup>708</sup> Küpper, Herbert – Térey Vilmos: *A Kormány...* 1296-1297. o.

megvonta a bizalmat és ezzel egyidejűleg új miniszterelnököt választott. Azaz ebben a törvényben jelent meg először a magyar jogrendben a németektől átvett konstruktív bizalmatlanság intézménye. Az 1997. évi LIX. törvény újabb esetekkel bővítette ki ezt a kört: azaz a kormány megbízatása akkor is megszűnik, amikor a miniszterelnök elveszíti a választójogot vagy vele szemben megállapítják az összeférhetetlenséget.<sup>709</sup>

A magyar modell lényeges eleme tehát a kormány elmozdításának jelentős megnehezítése lett a konstruktív bizalmatlansági intézmény bevezetése révén. Ilyen kezdeményezéssel a képviselők egyötöde élhetett, de csak úgy, hogy már előzetesen megállapodtak egy új kormányfő személyéről. A sikeres bizalmatlansági szavazáshoz szükség lett az összes képviselőnek az abszolút többségére. Fontos eleme az 1990-ben kialakult magyar modellnek, hogy egy-egy miniszterrel szemben nem lehet bizalmatlansági szavazást kezdeményezni. A miniszterek személye és sorsa tehát teljes mértékben a miniszterelnökhöz kötődik.

A fenti intézkedéseknek köszönhetően a mindenkori magyar kormányok helyzete meglehetősen stabil. Eddig egyszer sem került sor az idő előtti választások kiírására. Előfordult már, hogy a miniszterelnök személye ciklus közben megváltozott, de az vagy a kormányfő halálával (Antall József esetében), vagy a miniszterelnök lemondásával (Medgyessy Péter) vagy a konstruktív bizalmatlanságnak az alkalmazásával függött össze (Gyurcsány Ferenc). Az utóbbi eset nagyon érdekes volt, mert Gyurcsány Ferenc 2009-ben tulajdonképpen önszántából távozott a posztjáról, de közjogilag mindez a már említett konstruktív bizalmatlanság intézményének a felhasználásával, sőt talán inkább kifordításával történt. A szakirodalom kritikusan viszonyult a konstruktív bizalmatlansági indítvány ilyen jellegű gyakorlati alkalmazásához, mert az eredeti céljától eltérően itt nem a politikai felelősség érvényesítésére, hanem a miniszterelnök személyének cseréjére használta fel a kormánytöbbség ezt az intézményt.<sup>710</sup> Ugyanakkor Szalai András

kevésbé kritikus ebben a vonatkozásban. Szerinte „*Vélhetően valóban nem az volt az intézmény eredeti rendeltetése, véleményem szerint azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány elnevezéséből adódóan kettős funkciót takar. Egyfelől kétségtelenül bizalmi kérdést vet fel, másfelől azonban nem destruktív, hanem éppen ellenkezőleg, jelentését tekintve építő, haladást szolgáló, pozitív jellegű... A konstruktív bizalmatlansági indítvány logikáját – tudjuk jól – abban ragadhatjuk meg, hogy könnyű megegyezni abban, ki ne legyen kormányfő, de nehéz megállapodni, ki legyen helyette. Gyurcsány Ferenc politikai értelemben saját magával szemben „indította” meg a procedúrát, de a konstruktív bizalmatlansági indítvány egyik funkciójának megfelelően, vagyis annak érdekében, hogy megmaradjanak a stabil kormányzás feltételei. Ez a stabil kormányzás a miniszterelnök személyének cseréjével éppen úgy valósulhatott meg, hogy a parlamenti többség nem adott lehetőséget arra, hogy szétilálódjon a 2006-ban létrejött kormányzati többség. Vagyis bizonyos nézőpontból, az építő jellegét tekintve rendeltetésének megfelelően töltötte be funkcióját az indítvány.*“<sup>711</sup>

Természetesen az egész előbb leírt helyzet az akkori kormány rohamos népszerűségvesztésével és a kormánykoalíció belüli belső mozgásokkal függött össze. Mindez instabillá és sérülékennyé tette a kormányzatot. Pedig a stabilitást a szakértők általában fontos demokráciakritériumnak tekintik.<sup>712</sup> Az is igaz viszont, hogy az 1990-ben elért kompromisszum a legnagyobb kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki csoportosulás között érdekes helyzetet eredményezett. Ezt a helyzetet Kukorelli István következőképpen jellemezte: „*Az 1990-es hatalomszétmérés eredménye tehát egyik oldalon egy közjogilag rendkívüli stabil, elmozdíthatatlan kormány, a másik oldalon pedig egy, a végrehajtó hatalomhoz képest önálló hatalmi ággá tett ellenzék, amely korlátozza, közjogi eszközökkel behatárolhatja*

<sup>709</sup> Ez reakció volt egy 1996. évi alkotmánybírói határozatra - 49/1996. (X.25.) AB határozat -, amely alkotmányellenes mulasztást állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a kormánytagok jogállását.

<sup>710</sup> Erről lásd például Cserny Ákos: i. m. 146. o., Küpper, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: Legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In: A köztársasági Alkotmány

20 éve. Szerk.: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): PAMA Könyvek, Pécs, 2009. 490. o. Herbert Küpper az éppen idézett írásában nem valódi bizalmatlansági indítványnak nevezte ezt az eljárást, amelyre egyébként Németországban is akadt már példa. Cserny Ákos pedig úgy vélte, hogy az eredeti céljától eltérően alkalmazták itt ezt az intézményt.

<sup>711</sup> Szalai András: i. m. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2012.

<sup>712</sup> Kukorelli István: cit. op. 61. o.



a kormány felelősségét, cselekvőképességét. <sup>713</sup>Az ellenzék ilyen szerepe azonban csak addig érvényesül, amíg markáns frakciója van a törvényhozásban, és a kormány mögött nem áll kétharmados többség. <sup>714</sup>Azzal ugyanis a kormánykoalíció tulajdonképpen bármit megtehet – akár új alkotmányt is elfogadhat, hiszen a magyar alkotmányozáshoz semmi más nem kell, csak az összes parlamenti képviselő kétharmada. Ilyen esetben csak a koalíció belső feszültségei vagy jelentős mértékű önmérséklet képes megállítani a kormánytöbbséget. Ezek azonban már nem közjogi kategóriák.

A 2010-ben hatalomra került kormány rendelkezett (és most is rendelkezik) kétharmados parlamenti többséggel. Ezzel a többséggel élt is, aminek eredményeként megszületett a 2011. évi Alaptörvény. Az utóbbi nem eredményezett drámai változásokat a kormány jogállásában, legalábbis formális értelemben nem. Minden más ugyanakkor komolyan megváltozott.

Az Alaptörvény Állam című részének már idézett 15. cikke értelmében a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az Országgyűlésnek felelős. A legitimitását is innen meríti, hiszen a parlamenti bizalom nélkül a kormány nem tud kormányozni. Ehhez a bizalomhoz pedig nem a képviselők relatív, hanem abszolút többsége kell. Magyarországon tehát nincs lehetőség a csehországihoz hasonló kisebbségi kormányok kinevezésére. Tény viszont, hogy a korábban többségi bizalommal rendelkező kormány kerülhet ugyan kisebbségi helyzetbe, és ettől még nem kell rögtön lemondania. Sőt, akár hosszú hónapokon át kormányozhat még. A kormány iránti abszolút többségi bizalomnak tehát alapvetően a megalakulásakor kell rendelkeznie, amikor a képviselők megszavazzák neki a bizalmat.

Az Alaptörvény némileg megváltoztatta a miniszterelnök megválasztásának a szabályait. A 2011 előtti alkotmányos szöveg ugyanis úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének a szavazatával választja, mégpedig úgy, hogy a miniszterelnök megválasztásáról és a kormány programjának el-

<sup>713</sup> Uo. 63. o.

<sup>714</sup> A rendszerváltás után már kétszer is előfordult ilyen kétharmados helyzet – az 1994 és 1998 közötti parlamenti ciklusban és most, 2010 után. Az utóbbi pedig el is vezetett új alkotmány elfogadásához.

fogadásáról egyszerre kellett határozni. Ez a megoldás nem volt túlzottan logikus, hiszen a miniszterelnök megválasztása idején még nem kellett feltétlenül összeállni az egész kormánynak. A miniszterek kinevezése ugyanis egy másik aktus volt.

A most hatályos szöveg emiatt logikusabb, bár némileg miniszterelnök-centrikus. Az Alaptörvény Állam című részének 16. cikke szerint „(3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. “ A miniszterek kinevezése már egy másik aktus: „(7) A minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. (8) A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. “ A miniszterelnök hivatalba lépése és a kormány megalakulása tehát nem azonos és nem egyidejű fogalmak, illetve cselekmények. A kormányprogram kérdése pedig teljesen kikerült a szövegből.<sup>715</sup>

Itt célszerű rövidebb kitérőt tenni és megvizsgálni, hogy ezt a kérdést hogyan szabályozza a többi visegrádi állam alkotmánya. Jelenleg két hatályos alkotmány kifejezetten megemlíti a kormányprogramot. A lengyel és szlovák alkotmányról van szó. A cseh alkotmány nem említi kormányprogramot vagy hozzá hasonló dokumentumot, ami természetesen nem jelenti azt, hogy ilyen műfaj nem létezne a Cseh Köztársaságban. Az egyes országok kormányalakítási szabályairól korábban részletesen már volt szó, azért itt csak vázlatosan és célirányosan célszerű kitérni erre a problémára. A lengyel kormányalakítás legelején a köztársasági elnök megbízza a jövőző kormányfőt kormányalakítással, a designált miniszterelnök utána beterjeszti neki a miniszterek listáját, akiket az államfő kinevez és megeskent . A kinevezéstől számított 14 napon belül az új kormány köteles kor-

<sup>715</sup> Ennek tükrében tehát már nem is olyan meglepő, hogy a 2014-ben megválasztott miniszterelnök és kinevezett kormány nem is nyújtott be a parlamentnek kormányprogramot. Egyébként ilyen a rendszerváltás óta nem történt még. Erről lásd Lencsés Károly: *Először program nélkül*. Népszabadság 2014. június 7. szombat, 5. o. Az előbb idézett cikk tartalmazza a korábbi kormányprogram jellegű dokumentumok felsorolását is.

mányprogrammal együtt bizalmat kérni a Szejmtől. A kormányprogram beterjesztése és a bizalmi szavazás kérése tehát egyidejűleg történik.<sup>716</sup>

Szlovákiában a kormányalakítás szintén azzal kezdődik, hogy az államfő kinevezi a miniszterelnököt, az pedig javaslatot tesz neki a miniszterek kinevezésére és a minisztériumok irányítására vonatkozó megbízásukra. Ezután a kormány tagjai esküt tesznek a köztársasági elnök előtt, valamint a kinevezésüket követő 30 napon belül kötelesek megjelenni a Nemzeti Tanács előtt, ott beterjeszteni a kormányprogramjukat és bizalmi szavazást kérni.<sup>717</sup> A Cseh Köztársaságban nagyon hasonló az egész eljárás, azzal a különbséggel, hogy itt az alkotmány nem említi meg a kormányprogram-beterjesztési kötelezettséget. Itt csupán a képviselőházi bizalom megszerzéséről rendelkezik az alkotmány szövege.<sup>718</sup>

A magyar kormányalakítási eljárásban tehát a köztársasági elnök látványosan kisebb szerepet játszik, mint a többi visegrádi államban. Még a miniszteri eskütétel sem előtte történik, hanem az Országgyűlés előtt. Azon újítás pedig, hogy most már nem is kell kormányprogrammal együtt kérni a parlamenti bizalmat, ugyan nem teljesen szokatlan, de az tény, hogy jövőben megnehezítheti a kormányfő és a kormánya számonkérhetőségét.<sup>719</sup>

A kormány továbbá a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Feladatkörében eljárva a kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot, de ilyen rendelet nem lehet törvénnyel ellentétes.

A kormány belső szerkezetére és összetételére főleg a 16. cikk vonatkozik. Eszerint a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A minisz-

terelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelölhet ki. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg, a megválasztásához pedig az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. Abban az esetben, ha az előbb említett módon a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül teszi meg. A minisztereket az Országgyűlés már nem választja meg, hanem azokat a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. Maga a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A kormány tagjai pedig az Országgyűlés előtt teszik le az esküt.

Az Alaptörvény nem sorolja fel a minisztériumokat, azokat külön törvény sorolja fel. Ugyanakkor a közjogi rendszerünk ismeri a tárca nélküli miniszter fogalmát is, aki a kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki. Az Alaptörvény deklarálja azt is, hogy a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve kimondja azt is, hogy a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.

Az Alaptörvény külön nevesíti a magyar kormányzati rendszerben központi szerepet játszó miniszterelnök feladatait és hatásköreit, valamint kitér a miniszterek jogállására is. A 18. cikk értelmében a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját. Ez azt jelenti, hogy a legmagasabb szinten csak nagyon általános jelleggel szabályozzák Magyarországon a kormányfő jogállását. Ennél valamivel konkrétabb a miniszterek feladatának a körülírása.

A kormányfő központi szerepét az is jelzi, hogy a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a kormány megbízatása is megszűnik. A miniszterelnök megbízatása pedig a következő esetekben megszűnik: a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ; c) ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki; d) lemondásával; e) halálával; f) összeférhetetlenség kimondásával; vagy g) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.

<sup>716</sup> Garlicki, Leszek: i. m. 284–285. o.

<sup>717</sup> Erről lásd a hatályos szlovák alkotmány 110–113. cikkeit, illetve Palúš, Igor – Somorová, Ludmila: i. m. 373. o.

<sup>718</sup> Lásd a hatályos cseh alkotmány 68. cikkét, illetve Pavlíček, Václav a kol.: i. m. 862–863. o.

<sup>719</sup> Erről nyilatkozott Népszabadságnak Lövetei István alkotmányjogász is, aki ugyanakkor azt is mondta, hogy nem célszerű túl nagy jelentőséget tulajdonítani a kormányprogramnak. „Annak ugyanis nincs semmilyen közjogi következménye, ha a végrehajtó hatalom nem veszi komolyan a saját ígéreteit és eltér a saját cselekvési tervétől.” Lásd *A hatalom azért sem beszél a terveiről, hogy később ne legyen mit számon kérni*. Népszabadság, 2014. június 7. szombat, 5. o.

Az utóbbi esetben a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz. Itt tehát szigorúbb – azaz szélesebb konszenzust kifejező – feltételeknek kell eleget tenni.

Érdekes helyzet alakulhat ki akkor, ha a kormányon lévő erők a sarkalatos törvényhez kapcsolják a bizalmi kérdést. Ebben az esetben egyfajta „alkotmányos öngyilkosság” következhet be. Az Alaptörvény rendelkezéseiből implicit módon következik, hogy amennyiben sarkalatos törvényjavaslatához kötik a bizalmi szavazást, és azon a javaslat nem kapja meg a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát, akkor ez a kormány megbízásának megszűnését vonja maga után.<sup>720</sup> Szalai András szerint, amennyiben ilyenkor nem kétharmados kormányról van szó, akkor könnyen ellenzéki eszközzé válhat egy ilyen bizalmi szavazás.<sup>721</sup>

A 18. cikk 2. bekezdése szerint a miniszter a kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Ebbe beletartozik a miniszter jogalkotási hatásköre is, hiszen a kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely viszont törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. A felelősségi viszonyok tekintében az Alaptörvény értelmében élesen különválnak a miniszterelnök és a miniszterek felelőssége. A miniszterelnök az Országgyűlésnek tartozik felelőséggel, azaz a kormánnyal mint testülettel szemben nem felel. A kormány tagja ugyanakkor a tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.

Magyarországon a kormány tagja lehet egyben képviselő is, sőt a miniszterelnökök döntő többsége eddig egyben parlamenti politikus is volt. Ez nem jelenti azt, hogy a képviselői mandátum megszerzése nélkül valaki nem válhatna miniszterré vagy akár miniszterelnökké is. Az a kormány-

tag, aki rendelkezik képviselői mandátummal értelemszerűen saját jogon is részt vehet a parlament ülésein, de az Alaptörvény másokra is gondol, amikor deklarálja, hogy a kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Sőt, az elszámoltatási jogviszony keretében az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti is a kormány tagját.

A konstruktív bizalmatlanság intézményéről már volt szó korábban. Ezek a szabályok nem nagyon változtak meg. Továbbra is lehetőség van arra, hogy az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Abban az esetben, ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.

A miniszterelnök maga is indítványozhat bizalmi szavazást saját személyével, illetve a kormányával szemben. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanságát akkor fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. A miniszterelnök azt is indítványozhatja, hogy a kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Az Országgyűlés bizalmi kérdésről való döntését a bizalmatlansági indítvány vagy a miniszterelnöknek az előbb említett két típusú indítványa betérjesztésétől számított három nap után, de legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg.

A bizalmi szavazás közvetlen következményei vonatkozásában az Alaptörvényben elmozdulás történt a korábbi alkotmányos szöveghez képest. Az alkotmány ugyanis úgy fogalmazott, hogy amennyiben az Országgyűlés többsége nem szavaz bizalmat a kormánynak, akkor az köteles lemondani. A parlament tehát nem automatikusan szüntette meg a kormány megbízását, mert ahhoz szükség volt egy közbenső aktusra – a kormány lemondására is. Most már az Alaptörvény szövege egyértelműen kimond-

<sup>720</sup> Cserny Ákos: i. m. 145. o.

<sup>721</sup> Szalai András: i. m. 60–61. o.

ja, hogy abban az esetben, amikor az Országgyűlés bizalmatlanságot fejezi ki, akkor a kormány megbízatása megszűnik.<sup>722</sup>

Az Alaptörvény egy egészen terjedelmes cikket szentel azoknak a helyzeteknek, amikor megszűnik a kormány megbízatása. A 22. cikk értelmében a kormány a megbízatása megszűnésétől az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, és rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét, miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Ez azt jelenti, hogy ilyenkor már nem nagyon képzelhetők el személyzeti mozgások a kormányon belül, kivéve természetesen a lemondás és halál esetét, bár ezekről kifejezetten nem emlékezik meg az Alaptörvény. Ha a miniszterelnök megbízatása halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét a fent említett korlátozásokkal a miniszterelnök-helyettes vagy – több miniszterelnök-helyettes esetén – az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

A miniszter a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja hatáskörét, rendeletet azonban csak halaszthatatlan esetben alkothat. Hogy az utóbbi viszont mit jelent pontosan, nincs tisztázva a magyar közjogban.

Természetesen a magyar kormányra vonatkozó szabályok az Alaptörvényen kívül más jogi normákban is találhatóak. Eddig a legtöbb kormány saját képeire szabta ezeket a szabályokat. A 2010-es parlamenti választások után három meghatározó jogforrás írja körül a magyar kormány jogállását. A 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak fel-

sorolásával foglalkozott,<sup>723</sup> a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szól, és végül a 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat a kormány ügyrendjét szabályozta.<sup>724</sup>

A kormány összetétele, szerkezete és működése szempontjából különösen a második helyen említett törvény a fontos. E törvény hatálya a központi államigazgatási szervekre, a kormány tagjaira, az államtitkárokra, valamint – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a közigazgatási államtitkárokra és a helyettes államtitkárokra terjed ki. A jogszabály a következő központi államigazgatási szerveket nevesíti: magát a kormányt, továbbá a kormánybizottságot, a Miniszterelnökséget, a minisztériumokat, az autonóm államigazgatási szerveket, a kormányhivatalokat, a központi hivatalokat, a rendvédelmi szervet és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot, és az önálló szabályozó szerveket. A központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak. A törvény 6. cikke állami vezetőként nevesíti a miniszterelnököt, a minisztereket, az államtitkárokat, a közigazgatási államtitkárokat és a helyettes államtitkárokat. Az utóbbi két kategóriába eső állami vezetők szakmai vezetőknek tekintendők, a többiek politikai vezetők.

Az egész magyar kormányzati rendszerben a miniszterelnök játszik központi szerepet. A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladatmeghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja. A kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében az államigazgatás egyes ágazatai, illetve egyes központi államigazgatási szervek irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti. Miután az Alaptörvény nem konkretizálja a feltételeket, fontos szabály az, hogy miniszterelnöknek javasolható, illetve miniszterelnökké megválasztható minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán

<sup>723</sup> 2010 és 2014 között ennek megfelelően nyolc minisztérium működött az országban, amelyek általában több korábban önálló tárcát is magukban foglaltak.

<sup>724</sup> Ezen jogszabályok egy része a 2014-es választások után megváltozott, de ez már nem tartozik a jelen monográfia időbeli keretébe.

<sup>722</sup> Szalai András: i. m. 58–59. o.

választható személy. Ez azt is jelenti, hogy Magyarországon miniszterelnök csak magyar állampolgár lehet.

A törvény részletezi a miniszterelnök lemondásának feltételeit is. A kormányfő tehát a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, amely a lemondás benyújtásával szűnik meg. A lemondás érvényességéhez nem szükséges az államfő elfogadó nyilatkozata. A köztársasági elnök viszont a miniszterelnök lemondásáról haladéktalanul köteles tájékoztatni az Országgyűlést.

A jelentőségére való tekintettel a törvény kiemelten foglalkozott a Miniszterelnökséggel, amely jelentősége az utóbbi években folyamatosan nőtt.<sup>725</sup> A Miniszterelnökség, hasonlóan mint korábban a Miniszterelnöki Hivatal, a miniszterelnök munkaszerve. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, erre a szervezetre is a minisztériumra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A Miniszterelnökség tevékenységét érthető módon a miniszterelnök irányítja, de egy vezető államtitkár vezeti. A Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatát a miniszterelnök adja ki. A Miniszterelnökség segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a kormány általános politikájának meghatározásában.

A 2010 és 2014 közötti parlamenti ciklus idején a Miniszterelnökséget vezető államtitkár és a Miniszterelnökségen belül működő további államtitkárok segítették a miniszterelnök tevékenységét, közreműködtek a kormány általános politikájának meghatározásában, és ellátták a miniszterelnök által rájuk bízott feladatokat. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár és a Miniszterelnökségen működő államtitkár tevékenységét a miniszterelnök irányította, és gyakorolta felette a munkáltatói jogokat. A Miniszterelnökséget vezető államtitkárt és a Miniszterelnökségen működő államtitkárt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, illetve mentette fel. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár és a Miniszterelnökségen működő államtitkár lemondását a miniszterelnökhöz kellett eljuttatni el. Ezen szerkezet 2014-ben jelentősen átalakult, de ez már nem képezi a jelen könyv témáját.

<sup>725</sup> 2014-re a Miniszterelnökség már önálló minisztériumi rangra emelkedett. Ez azt jelenti, hogy jelenleg a magyar kormány kilenc nagy tárcából áll. Megváltozott a Miniszterelnökséget vezető személy jogállása – most már nemcsak jelen van a kormányülésen, hanem miniszterként ott szavazati joggal is rendelkezik.

## Összegzés – a közép-európai államok állam- és kormányformájának a dilemmái

Nem mindegyik visegrádi alkotmány rendelkezik kifejezetten az államformáról. A cseh, a lengyel és a szlovák alkotmányok nem deklarálják külön paragrafusban a köztársaságot, hiszen az eleve a nevükből következik: Cseh Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Szlovák Köztársaság. Magyarország hivatalos neve is Magyar Köztársaság volt, ennek ellenére az 1989-ben elfogadott szöveg azzal kezdődik: „*1. §. Magyarország: köztársaság.*” Egyébként az 1989-es szövegben végig Magyar Köztársaságként szerepel az ország elnevezése, nem Magyarországgént. Ebben a tekintetben viszont lényeges változás következett be 2011 tavaszán. Az úgynevezett „húsvéti alkotmányozás” során arról döntöttek, hogy az országot egyszerűen csak Magyarországnak kell nevezni. Ez nem példa nélküli a külföldi országok gyakorlatában sem – Románia és Ukrajna is hasonlóképpen határozza meg magát.

A kormányforma szakkifejezést csak a szlovák alkotmány használja, de nem a parlamentáris vagy prezidenciális jelzővel összekapcsolva. A preambulum egyszerűen csak megemlíti a demokratikus kormányformát. Az összes visegrádi alkotmány valamilyen formában ismeri és deklarálja a hatalommegosztás elvét.<sup>726</sup> A kormányforma jellege minden térségbeli alkotmányban a konkrét rendelkezésekből és megoldásokból következik – azaz a parlament és a kormány közötti bizalmi kapcsolatból, az államfői jogállásból és jogosítványokból stb.

Egyetlen közép-európai állam alkotmánya sem mondja ki tehát nyíltan, hogy az adott ország kormányformája parlamentáris köztársaság, pedig mindegyik visegrádi alkotmány kisebb-nagyobb eltérésekkel ebbe az európai kontinensen meglehetősen elterjedt kategóriába tartozik. Ugyan-

<sup>726</sup> Ez igaz a magyar Alaptörvényre, de paradox módon a korábban hatályos magyar alkotmánynak az 1989-ben megállapított nem tartalmazott ilyen deklarációt.

akkor az egyes konkrét megoldások között markánsak a különbségek és nem jelentéktelen belső fejlődésük dinamizmusa sem.

A klasszikus parlamentáris kormányformához a térségben talán Szlovákia és látszólag a Cseh Köztársaság áll legközelebb.<sup>727</sup> A törvényhozó hatalmat az állampolgárok által közvetlenül választott egykamarás Nemzeti Tanács gyakorolja, amelynek összetételétől függ az is, milyen kormány kap végül politikai bizalmat. A parlament tehát nemcsak megbízta, hanem elvben hatékonyan ellenőrzi is a végrehajtó hatalmat. A kormány léte teljes mértékben a parlament bizalmától függ – akár testületileg, akár az egyes miniszterek szintjén. Szlovákiában ugyanis a parlament egyes minisztereknek is megszavazhatja a bizalmatlanságot, anélkül, hogy ez hatással lenne az egész testület mandátumára. Ennyiben valóban azt lehet mondani, hogy a Nemzeti Tanácsnak kulcspozíciója van a hatalommegosztás rendszerében. Az 1999 óta közvetlenül választott államfő növekvő befolyással rendelkezik ugyan a kormányzati rendszerben, de strukturálisan nincs olyan nagy hatása a kormány működésére, mint például Lengyelországban vagy akár a Cseh Köztársaságban. A szlovák államfőnek alapvetően egyfajta döntőbírónak és válságkezelőnek kellene lennie.<sup>728</sup>

Tény viszont, hogy a közvetlen államfőválasztás bevezetése óta az egyes elnökök politizálásának köszönhetően folyamatosan növekszik az államfői tisztség mozgásteret. Ezt bizonyítja egyrészt a 2011. évi kormányválság (Iveta Radičová jobbközép kormányának őszi bukása), amikor módosították is a szlovák alkotmányt, és az ügyvezető kormányok idején a köztársasági elnök fontos, új jogosítványokkal gazdagodott. Erről tanúskodik a legfőbb ügyész választásának ügye is, amely majdnem három évig húzódott, és végül a parlament által megválasztott jelölt (Jozef Čentész) kinevezését megtagadó államfő győzelmével zárult. Igaz, ebben nemcsak az alkotmánybíróság segített az elnöknek, hanem a 2012-ben bekövetkezett újabb kormányváltás is. Az előrehozott választások révén az államfőhöz közelálló SMER került hatalomra, és megalakult a második Fico-kormány.

<sup>727</sup> Palúš, Igor – Somorová, Ľudmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. UPJŠ, Košice, 2010. 285. o. Az idézett szerzőpáros a klasszikus modellhez sorolja még Ausztriát, Olaszországot, Szlovéniát és némileg meglepő módon Magyarországot is.

<sup>728</sup> Uo. 287–288. o.

Hasonló államfő-erősödés tapasztalható a Cseh Köztársaságban is, ahol az alkotmány szűkszavúsága még nagyobb mozgásteret biztosít a köztársasági elnöknek, mint Szlovákiában. Ennek köszönhetően a cseh államfői pozíció erősödése még jóval a 2012-ben bevezetett közvetlen elnökválasztás előtt kezdődött. Közben a meghatározó cseh alkotmányjogi szakirodalom továbbra is joggal állítja, hogy az országban megvalósult a kiegyensúlyozott parlamentáris kormányforma, ahol a kétkamarás törvényhozás alsó kamarája, azaz a Képviselőház központi szerepet játszik.<sup>729</sup> A cseh alkotmány azonban több ponton nem rendelkezik pontosan az államfői hatáskörökről, amit az egyes elnökök rendszerint ki is használnak, és általában kiterjesztő értelmezés mellett teszik le a voksukat.

A szakirodalomban ezt a kiterjesztő vagy más néven aktivista felfogást leginkább Zdeněk Koudelka alkotmányjogász képviseli, aki egyben a cseh államfő jogállásáról szóló legújabb monográfia szerzője is.<sup>730</sup> Koudelka alapvetően a cseh alkotmány szövegének szigorúan szó szerinti elemzésére és az eddig követett alkotmányos szokások negligálására építi véleményét. Ebbe beletartozik a parlamentáris kormányforma néhány íratlan működési szabályának, illetve konvenciójának figyelmen kívül hagyása is.

A cseh alkotmány elvben valóban szabad kezdet ad az államfőnek, hogy a választások után kit bíz meg kormányalakítással. Természetesen a köztársasági elnök is kénytelen figyelembe venni a politikai realitásokat és a választások eredményét. Ez a szabadság döntően a kormányfő személyének a kiválasztására vonatkozik, a többi kormánytag esetében már kötött a kormányfő javaslatához. Ettől függetlenül Koudelka szerint a miniszter kinevezése is államfői aktus, tehát a javaslattal elégedetlen elnök esetleg a kormányfőtől kérheti más miniszterjelölt megnevezését.<sup>731</sup>

<sup>729</sup> Erről lásd például az ország két meghatározó alkotmányjogi tankönyvét, amelyekből a prágai és a brnói egyetem jogi karán is oktatnak: Filip, Jan: *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Masarykova univerzita, Brno, 1999. 217. o. és Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011. 320–321. és 860. o.

<sup>730</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 223 o.

<sup>731</sup> Uo. 109. o. Ebben a tekintetben Koudelka nincs egyedül a cseh alkotmányjogászok között. Más szerzők írásaiból sem következik, hogy az elnök ilyenkor mindenképpen kötve lenne a kormányfő javaslatához, és nem utasíthatná el a problematikust

Azt a vádat, hogy ezen értelmezés ellentmond a parlamenti demokrácia elveinek, Koudelka azzal utasítja el, hogy ebben a rendszerben a kormány felelős ugyan a parlament előtt, de nem tekinthető a kormány egyszerű bizottságának. A kormány alkotmányos léte pedig két aktuson múlik – az államfő általi kinevezésen és a parlamentben végbement bizalmi szavazáson. Sőt, a rövid távú működéshez (például ügyvezető kormány esetében vagy közvetlenül a választások után, de még a bizalmi szavazás előtt) tulajdonképpen az elnöki kinevezés is elegendő ahhoz, hogy a kormány munkához lásson.<sup>732</sup> Igaz, hosszú távon csak arra alapozva nem lehet kormányozni.

Hasonló a helyzet akkor is, ha a miniszterelnök szabadulni szeretne néhány miniszterétől, és emiatt visszahívásukat kezdeményezi az államfőnél. Ilyenkor a köztársasági elnök valóban köteles visszahívni a kormány kifogásolt tagját, de az nem jelenti azt, hogy nem lenne joga foglalkozni azzal, hogy mi lesz az érintett miniszter leváltása után. Azaz az elnök foglalkozhat azzal, hogy az elé terjesztett javaslat alkotmányjogilag mennyire konform és azzal is, hogy ki lesz az utód, hiszen az államfőnek is szerepet kell vállalnia az állami szervek megfelelő működésének biztosításában.

Koudelka szerint lehetséges és a tisztségek betöltésének kontinuitása szempontjából tulajdonképpen helyes is, ha az államfő nem tesz eleget olyan miniszterelnöki javaslatnak, amely nem tartalmazza a kinevezendő személy nevét, illetve, amely javaslat nem rendelkezik arról, hogy az ily módon megüresedett miniszteri poszt teendőit a kormányfő átmenetileg magára vállalja, vagy valakit megbíz ezzel a kormány tagjai közül.<sup>733</sup> Sőt, az idézett szerző azt állítja, hogy a hatályos alkotmány azt sem tiltja az államfőnek, hogy akár a kormányfő akarata vagy tudta ellenére is leválthassa valamelyik minisztert. Az alkotmány leszűkítően értelmezett szövege ugyanis tényleg nem mond semmi olyat, hogy az államfő nem kezdeményezheti egyes miniszterek vagy akár az egész kormány leváltását. Koudelka véleménye szerint tehát a cseh kormányok léte nemcsak a parlamenti, hanem az államfői bizalomtól is függ.<sup>734</sup>

jelölteket. Lásd Adamus, Vladimír: *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů*. Správní právo, 1996. 2. szám. 73–74. o.

<sup>732</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 110. o.

<sup>733</sup> Uo. 114. o.

<sup>734</sup> Uo. 114. o.

Ezek valóban erős állítások, amiket a parlamenti kormányforma elveire hivatkozva többen el is utasítanak.<sup>735</sup> A probléma viszont az, hogy a hatályos cseh alkotmány megfogalmazásai valóban lehetővé teszik az ilyen alkotmányértelmezést is. Sőt, úgy tűnik, hogy Miloš Zeman, a 2013 elején első közvetlenül választott köztársasági elnök a regnálása első hónapjaiban ezt a felfogást tette magáévá. Ellenfelei és kritikusai főleg azzal érvelnek vele szemben, hogy nem tartja be az addigi alkotmányos szokásokat. Ez azonban nem olyan erős érv, mint az alkotmány szabályainak megsértése. Tulajdonképpen a 2013. évi cseh kormányválság kezelése is bizonyítja, hogy a fent ismertetett kiterjesztő értelmezés nem légbőlkapott – nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy Petr Nečas kormánya bukása után hosszú hónapokon keresztül olyan kormány irányította az országot, amely csak az elnöki kinevezéssel rendelkezett – nevezetesen Jiří Rusnok kormánya.

Az eddigi kormányforma-változások szempontjából a legstabilabb képet talán Magyarország nyújtja. Az alkotmányozó politikusok 1989-ben visszatértek a parlamentáris kormányformához, amit aztán 1990-ben a Német Szövetségi Köztársaságból átvett kancellári demokrácia irányában módosítottak.<sup>736</sup> A német kancellári rendszer domináns eleme pedig köztudottan a konstruktív bizalmatlanság intézménye.

Tölgyessy Péter szavaival élve kezdetben Magyarországon is több eltérő elképzelés létezett, hogy az állam melyik intézménye legyen a cselekvőképesség végső hordozója. Végül a rendszerváltó döntéshozók teljes mértékben a magyar közjogi hagyományoknak és az európai trendeknek megfelelő parlamentáris rendszer mellett döntöttek.<sup>737</sup> Ebben a parlament által választott államfőnek a szokásosnál is kisebb szerep jutott, legalábbis a hatalomgyakorlás hétköznapijaiban. Rendes körülmények között a köz-

<sup>735</sup> Például Pehe, Jiří: *Prezident může se jmenování vlády otálet, avšak neudělá to*. Slovo, 1998. július 15. 2. o., illetve Pavlíček, Václav – Hřbejk, Jiří: *Ústavní právo a státověda*. 2. díl, 1. část. 1. vydání, Praha, 2001. 345. o.

<sup>736</sup> A mai napig meghatározó alkotmányos-kormányzati alapszerkezet tehát nem annyira 1989-ben kristályosodott ki, inkább 1990-ben, az első szabad választások után. A rendszer tehát két fontos alkotmánymódosítás – az 1989. évi XXXI. törvény és az MDF–SZDSZ paktumot alkotmányba foglaló 1990. évi XL. törvény nyomán született.

<sup>737</sup> Tölgyessy Péter: *Túlterhelt demokrácia*. In: *Túlterhelt demokrácia*. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 111. o.

társasági elnök jobbára alkotmánytechnikai teendőket lát el.<sup>738</sup> Így volt ez 2011 előtt, és így maradt ez az Alaptörvény elfogadása után is.<sup>739</sup>

A magyar közjogi rendszer az állam cselekvőképességét tehát nem a nehezebben ellenőrizhető elnöki hatalomtól várta el, hanem elsősorban a mindenkori parlamenti többség bizalmához kötött kormánytól. Az 1990-es évek elején többféle megoldás kombinációjától remélték az ország kormányozhatóságát: a stabil kormánytöbbséget biztosító vegyes választási rendszertől, a miniszterelnök kiemelkedő szerepétől, a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésétől.<sup>740</sup> Ebbe a körbe tartozik az is, hogy a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiányában miniszterek is nagyon szorosan a kormányfőhöz kötődnek.

Az 1990 és 2011 közötti magyar modell működési sajátossága az volt, hogy a formális szabályok látványos megváltozása nélkül szépen lassan változni kezdett a konkrét hatalomgyakorlás felfogása. Körösi András ezt 2006-ban következőképpen fogalmazta meg: „*Másfél évtized távlatában azonban az apró változások trenddé állnak össze. A változások nem egyenes vonalú és egyenletes fejlődés révén, de tendenciaszerűen mégis egy irányba mutatnak: a hatalommegosztás szempontja fokozatosan vesztett korábbi, kiemelt szerepéből, s a kormányozhatóság szempontjai kerültek előtérbe.*”<sup>741</sup> Ez másként fogalmazva azt is jelenti, hogy a magyar modellben a törvényhozással szemben megerősödött a végrehajtó hatalom: azaz a kormány a parlamenttel szemben.<sup>742</sup> Ezek a tendenciák már az 1990-

es években tapasztalhatóak voltak, de igazán az ezredfordulón, az első Orbán-kormány idején váltak látványossá.<sup>743</sup>

Az ezredfordulón kezdődött és a 2010 után perfektuálódott trendet a politikatudomány a prezidenciálódás fogalmával próbálja leírni. Ezt a fogalmat nem szó szerint – tehát alkotmányjogi dimenzióban – kell értelmezni, hanem mint analógiát vagy metaforát.<sup>744</sup> „*A prezidenciálódás analógiája a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződést, valamint ezen túlmenően a politizálási stílust, a politikai verseny jellegének és így az egész politikai rendszer természetének, működési logikájának változását jelöli. A változások döntően három területen zajlanak. Az első a végrehajtó hatalom megerősödése a politikai rendszer egészén belül, és a végrehajtáson belüli hatalmi erőviszonyoknak a miniszterelnök javára történő átrendeződése. A második a kormányfői hatalom növekvő függetlenedése a kormány parlamenti többségét biztosító párháttértől. A pártkormányzás évszázados mintáját az »elnöki« jellegű kormányzás váltja fel... A végrehajtó hatalom tényleges feje (ott az elnöki, itt a kormányfő) már nem a pártoligarchia foglya többé... A változás harmadik területe a választási verseny és politika növekvő perszonalizálódása, amerikanizálódása. Mindezek a változások az alkotmányon túl, a politikai rendszer működésében történtek, illetve történnek.*”<sup>745</sup>

Az utóbbi mondat igazát a 2011. évi alkotmányozás is alátámasztja – annak ellenére, hogy akkor volt mód az előbb leírt folyamatnak a közjogiasítására,<sup>746</sup> de az mégsem következett be, legalábbis nem markáns és átfogó

<sup>738</sup> Uo. 111. o.

<sup>739</sup> Körösi András ezt következőképpen látta: „*A végrehajtó hatalom politikai értelemben monista: feje a kormány, illetve a miniszterelnök, miközben az államfő végrehajtó hatalmi jogosítványai csekélyek.*” Ugyanakkor az elnöki rendszerre emlékeztető dualista elemek is beépültek a parlament és a kormány viszonyába – azaz a kormány és a parlament viszonylagos függetlensége egymástól, a házfelosztás korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány, a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiánya. Körösi András: *Mozgékony patthelyzet*. In: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 10–11. o.

<sup>740</sup> Tölgyessy Péter: cit. op. 12. o.

<sup>741</sup> Körösi András: cit. op. 20. o.

<sup>742</sup> Uo. 21. o.

<sup>743</sup> Tölgyessy Péter erről a következőket írta: „Orbán Viktorral igazi politikai korszakváltás kezdődött. Ő volt a magyar kormányfők sorában az első, aki ízig-veéig a tömegdemokráciák korának embereként szerezte és gyakorolta hatalmát.” Tölgyessy Péter: cit. op. 129. o.

<sup>744</sup> Körösi András: cit. op. 26. o.

<sup>745</sup> Uo. 26–27. o.

<sup>746</sup> A 2011 előtti úgynevezett prezidencializálódásnak több intézményi megnyilvánulási formája volt: már az első Orbán-kormány idején nagyon megerősödött a kormányzati rendszeren belül a Miniszterelnöki Hivatal pozíciója. A saját pártjától függetlenedő miniszterelnök egyre nagyobb autonómiát szerzett a kormányon belül a személyzeti döntések meghozatalában – azaz a kormányba a miniszterelnök egyre gyakrabban nem párttag minisztereket nevezett ki. Az ilyen civil miniszterek tovább növelték az „egyszemélyi” kormányfői hatalmat, az 1990-es évek elejével szemben az ezredfordulón megszűnt a kormányülések kabinetmunka jellege – azaz egyre ke-



formában. Miközben a prezidencializálódás fogalma által jelzett majdnem összes tendencia felerősödött, az alkotmányjogi szintű változásokra nem került sor és az ország közjogi szerkezete formálisan többé-kevésbé változatlan maradt. Tény viszont, hogy az a megfogalmazás, miszerint „*A miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját.*” csak az Alaptörvény révén került be a szövegbe, mert a korábbi alkotmányban ilyen kijelentés nem szerepelt.

A magyar helyzet sajátossága abban rejlik, hogy itt a közjogi rendszer egyfajta prezidencializálódása nem a köztársasági elnöki poszt megerősítése révén történik, hanem a folyamat középpontjában a kormányfő állt. Ez így volt korábban is, azaz 2010 előtt. Ezen nem sokat változtattak az aktivista beállítottságú korábbi köztársasági elnökök sem.<sup>747</sup> Ez különösen Sólyom László idején volt szembetűnő, aki a vele nem túlzottan kompatibilis kormánytöbbség idején volt államfő. Sólyom nem akarta átírni ugyan a közjogi szabályokat, de következetesen és koncepciózusan próbált élni a magyar köztársasági elnököknek biztosított jogokkal és lehetőségekkel. Ez főleg a kinevezési és az azt megelőző konzultációs vagy inkább nem konzultációs gyakorlatban nyilvánult meg. Sólyom László elnöki időszaka inkább erre a következetességre jó példa, és nem az államfői hatáskörök extenzív értelmezésére.

Amíg az előbb bemutatott Cseh Köztársaságban és Szlovákiában egyértelműen kitapintható a köztársasági elnöki pozíció erősödése és mozgásterének folyamatos bővítése, Magyarországon pedig az egész politika kormányfőközpontú prezidencializálódása zajlik az államfői hatáskörök

vesebb érdemi vita zajlik ott, az előkészítés és a reális döntés is más szintekre kerül. Nő a miniszterelnök saját tanácsadóinak, megbízottjainak és hivatali apparátusainak szerepe is. Ezekről a trendekről lásd részletesebben Körösenyi András: cit. op. 28–30. o. Az idézett szerző ezeket a tendenciákat még 2006-ban írta!

<sup>747</sup> Aktivistának eddig igazából csak Göncz Árpádot és Sólyom Lászlót lehetne nevezni. Göncz aktivizmusa részben abból fakadt, hogy az első ciklusa idején sokszor konfrontálódott az akkori kormánnyal, amelyet Antall József vezetett. A kormány és államfő konfliktusaival, amelyek rendszerint a kinevezési és irányítási jogosítványok körül forogtak, akkor többször foglalkozott az Alkotmánybíróság is. Legfontosabb döntése a 48/1991. AB határozat volt. Mádl Ferenc és Schmitt Pál visszafogott államfőknek számítottak. Különösen Schmitt Pál volt az, aki a rövid államfősége idején inkább a kormányzati munka motorja és nem akadály akart lenni.

változatlansága mellett, addig a Lengyel Köztársaságban az elmúlt két évtizedben éppen ellentétes folyamat ment végbe. A rendszerváltás által erősen körülbástyázott államfői tisztség, amelynek lehetőségeit a maga rendkívüli aktivista és extenzív módján csúcsra járatta Lech Wałęsa, az első szabadon és közvetlenül választott lengyel elnök, az 1990-es évek második felétől némileg visszaszorult. Az 1997. évi lengyel alkotmány ugyanis több olyan változást vezetett be, amelyek miatt most már a közjogászok nem úgy emlegetik Lengyelországot, mint félprezidenciális vagy szemiprezidenciális rendszert,<sup>748</sup> inkább mint olyan parlamentális kormányformát, amelyben megtalálhatók a racionalizált parlamentarizmus és a kancellári rendszer egyes elemei.<sup>749</sup> Igaz, mindez egy-két ponton (például a közvetlen államfőválasztás vagy az elnök széles autonóm hatáskörei révén) kombinálódik a nehezen értelmezhető parlamentáris-elnöki rendszerrel<sup>750</sup> és annak jellemző vonásaival.<sup>751</sup> A lengyel szakirodalom egyébként a parlamentáris kormányformát gyakran parlamentáris-kabinet kormányformának nevezi.<sup>752</sup>

Leggyakoribb minősítés, amellyel 1997 után a szakértők az aktuális lengyel kormányformát jellemzik, egyértelműen a racionalizált parlamentarizmus. A racionalizált parlamentarizmus legfőbb feladata az volt, hogy a parlamentáris és elnöki rendszer kombinálása alapján hatékonyabb hatalommegosztást valósítson meg, a demokratizmus elveinek egyidejű meg-

<sup>748</sup> Ez a minősítés leginkább az 1990-es évek legelején lehetett igaz, amikor az átmenet éveiben a lengyel államfő valóban erős hatáskörökkel rendelkezett. Lásd Chmaj, Marek: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997* (I i II Kadencja). Studium prawnoustrojowe. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999. 296–297. o.

<sup>749</sup> Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 10. Liber, Warszawa, 2006. 75. o. Garlicki szerint ez teljesen megfelel a lengyel közjogi hagyományoknak.

<sup>750</sup> Ezt a modellt mint a racionalizált parlamentarizmus egyik változatát említi írásában Chmaj, Marek: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997* (I i II Kadencja). Studium prawnoustrojowe. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999. 296–297. o.

<sup>751</sup> Ezt a jellemzést lásd Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo porovnávacie. Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ, Košice, 2007. 207–208. o.

<sup>752</sup> Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 10. Liber, Warszawa, 2006. 73. o.

tartásával.<sup>753</sup> Jaskiernia szerint ugyanis a parlamentarizmus racionalizálásának folyamatát főleg ott lehet demokratikusan lebonyolítani, ahol a nép szuverenitását nemcsak a parlament, hanem a közvetlenül választott elnök is kifejezi.<sup>754</sup>

Miből áll tehát a korábbi, mindenekelőtt az 1992 és részben az 1997 előtti lengyel parlamentarizmus konkrét racionalizálása? Jerzy Jaskiernia ezt a következőkben látta: 1. A pártok koalícióira vonatkozó bekerülési küszöb bevezetése a törvényhozási választások során. Erre már 1993-ban került sor. 2. A kormányfő pozícióját jelentősen megerősítő konstruktív bizalmatlansági szavazás bevezetése 1992-ben és annak megerősítése 1997-ben. 3. Egy küszöb bevezetése a törvényhozási kezdeményezések során. Azaz a lengyel parlamenti rendszerben egy képviselő már nem elegendő a törvénykezdeményezéshez, ahhoz legalább 15 képviselő kell a 460 fős teljes képviselői létszámból.<sup>755</sup> Még problematikusabb ez a küszöb a módosítások kezdeményezése esetében, ami főleg a független, azaz a nagyobb frakciókhoz nem tartozó képviselők életét nehezíti meg. 4. Szintén a kormányzat megerősítését szolgálja az a rendelkezés, amely az említett eljárás alatt megnehezíti a kormány által sürgősségi eljárásban benyújtott jogszabálytervezetek módosítását. 5. Az államfő halasztó hatályú vétójogának bevezetése.<sup>756</sup>

Amíg a törvénykezdeményezés jogának a bizonyos minimális képviselői létszámhoz kötése elméleti szempontból a lengyel parlament racionalizálásának a legproblematikusabb pontja, addig a politikai gyakorlati szempontból sokan a halasztó hatályú elnöki vétójogot tekintik ilyennek. Különösen akkor, amikor a kormány és az államfői poszt más-más politikai erők kezében van. Ez volt a helyzet például 2007 és 2010 között, amikor Lech Kaczyński köztársasági elnök „együtt élt” a vele szemben álló kor-

mánykoalícióval. Ebben az esetben az elnök kevésbé viselkedett úgy, mint válságkezelő döntőbíró és a jogalkotás minőségének elősegítője, sokkal inkább mint az ellenzék legfontosabb embere. Emiatt a liberális-konzervatív Polgári Platform képviselői és szenátorai alkotmánymódosítás formájában akarták megváltoztatni a fennálló rendszert. Konkrétan le akarták szállítani az elnöki vétó leszavazásához szükséges minősített többséget. E kezdeményezés 2010 elején történt, azaz néhány hónappal a híres szmolenszki tragédia előtt, amelyben a lengyel politikai elit jelentős részével az államfő is életét veszítette. Miután az új köztársasági elnök, Bronisław Komorowski közel áll a Polgári Platformhoz, e módosítás politikai szempontból okafozottá vált.<sup>757</sup>

A visegrádi államok közjogi-kormányzati identitását összegezve megállapítható, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézményét alkalmazó lengyel racionalizált parlamentáris modell, illetve a magyar „kancellári” modell az egyik oldalon és a konstruktív bizalmatlanságot ugyan nem ismerő, de az utóbbi időben folyamatosan erősödő, minden közjogi hézagot kihasználó közvetlenül választott államfőkkel rendelkező cseh és szlovák parlamentáris rendszerek főbb vonásokban mégiscsak egy csoportba tartoznak. Azaz több a közös vonás köztük, mint az eltérés, legfeljebb arról van szó, hogy a parlamentarizmus melyik formáját valósítják meg. Az is igaz viszont, hogy mindegyik visegrádi államban egyre fontosabb szerepet játszanak az erős politikai személyiségek, ami távlatilag jelentős elmozdulásokat is eredményezhet a térség közjogi rendszereiben.

<sup>753</sup> Łabno, Anna: *Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynę do dyskusji*. Przewgląd Prawa i administracji. T. LXV. Szerk.: Banaszak, Bogusław. Wydawnictw Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2005. 7. o.

<sup>754</sup> Jaskiernia, Jerzy: *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zracjonalizowanego*. In: *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*. Szerk.: Paździor, Mariusz – Szmulik, Bogumił. WSEI, Lublin, 2011. 54. o.

<sup>755</sup> Ez vitatható rendelkezés. Néhányan a népköztársasági időszak maradványának tekintik. Lásd Uo. 60. o.

<sup>756</sup> Jaskiernia, Jerzy: cit. op. 58–63. o.

<sup>757</sup> Erról a problematikus helyzetről és kezdeményezésről lásd részletesebben uo. 62–63. o.

## Mellékletek és táblázatok

### *A közép-európai államok ideiglenes és rendes alkotmányai a 20. században*

#### 1. táblázat.

*Az alkotmány elfogadásának az éve és az alkotmány jellege*

Lengyelország	Magyarország	Csehszlovákia	Cseh Köztársaság	Szlovákia
1919 (ideiglenes kis-alkotmány)	1918 előtt, 1920–1944 (az ún. történelmi alkotmány)	1920 (polgári demokrati- kus alkotmány)	1993 (demokratikus alkot- mány)	1939 (a második világ- háború alatti Szlovák Köztársaság alkot- mánya)
1921 (polgári demokrati- kus alkotmány)	1919 (Tanácsköz- társaság rövid életű alkotmánya)	1948 (népi demokratikus alkotmány)		1992 (demokratikus alkot- mány)
1935 (A Piłsudski- féle szanációs rezsim alkotmánya)	1946. évi I. törvény- cikk a Magyar Köz- társaság kikiáltásá- ról (tulajdonképpeni államszervezeti kisalkotmány)	1960 (szocialista alkotmány)		
1947 (ideiglenes kis- alkotmány)	1949 (népi demokratikus alkotmány)	1968. évi alkot- mányerejű törvény a csehszlovák föde- rációról		
1952 (népi demok- ratikus alkotmány)	1989 (formálisan az 1949. évi alkotmány módosítása, reálisan új demokratikus alkotmány)			
1992 (ideiglenes kisalkotmány)	2011 (Magyarország Alap- törvénye)			
1997 (demokratikus alkotmány)				

#### 2. táblázat

*A rendszerváltás utáni országos törvényhozási választások*

Csehszlovákia (Szövetségi Gyűlés)	Cseh Köz- társaság (Cseh Nemzeti Tanács, majd Képviselőház)	Cseh Köz- társaság (Szenátus)*	Szlovákia (Nemzeti Tanács)	Lengyelország (Szejm és Szenátus együtt)	Magyarország (Országgyűlés)
				1989	
1990	1990		1990		1990
				1991	
1992	1992		1992		
				1993	
			1994		1994
	1996	1996			
				1997	
	1998	1998	1998		1998
		2000			
				2001	
	2002	2002	2002		2002
		2004			
				2005	
	2006	2006	2006		2006
				2007	
		2008			
			2010		2010
				2011	
			2012		
	2013				
		2014			2014

\* A cseh szenátusi választásokra két évente kerül sor, de csak 27 választókerületben 81-ből. Ugyanakkor a halálesetek és a lemondások miatt többször szükség volt a kiegészítő szenátusi választásokra – 1999-ben, 2003-ben, 2004-ben, 2007-ben, 2011-ben és végül 2014-ben is.

**3. táblázat.***Közvetlen államfőválasztások*

Cseh Köztársaság	Szlovákia	Lengyelország	Magyarország
		1990	
		1995	
	1999		
		2000	
	2004		
		2005	
	2009		
		2010	
2013			
	2014		

*Államfők a visegrádi térségben*

## Csehszlovákia

Václav Havel (1989–1992)

## Cseh Köztársaság

Václav Havel (1993–2003)

Václav Klaus (2003–2013)

Miloš Zeman (2013–)

## Szlovákia

Michal Kováč (1993–1999)

Rudolf Schuster (1999–2004)

Ivan Gašparovič (2004–2014)

Andrej Kiska (2014–)

## Lengyelország

Wojciech Jaruzelski (1989–1990)

Lech Wałęsa (1990–1995)

Aleksandr Kwaśniewski (1995–2005)

Lech Kaczyński (2005–2010)

Bronisław Komorowski (2010–)

## Magyarország

Szűrös Mátyás (1989–1990)

Göncz Árpád (1990–2000)

Mádl Ferenc (2000–2005)

Sólyom László (2005–2010)

Schmitt Pál (2010–2012)

Áder János (2012–)

*Kormányfők és kormányaik a rendszerváltás után  
(1989 decemberétől)*

## Csehszlovákia

Marián Čalfa (1989–1990)  
 Marián Čalfa (1990–1992)  
 Jan Stráský (1992)  
 Cseh Köztársaság  
 František Pitra (1988–1990)  
 Petr Pithart (1990–1992)  
 Václav Klaus (1992–1996)  
 Václav Klaus (1996–1998)  
 Josef Tošovský (1998)  
 Miloš Zeman (1998–2002)  
 Vladimír Špidla (2002–2004)  
 Stanislav Gross (2004–2005)  
 Jiří Paroubek (2005–2006)  
 Mirek Topolánek (2006–2007)  
 Mirek Topolánek (2007–2009)  
 Jan Fischer (2009–2010)  
 Petr Nečas (2010–2013)  
 Jiří Rusnok (2013–2014)  
 Bohuslav Sobotka (2014–)

## Szlovákia

Milan Čič (1989–1990)  
 Vladimír Mečiar (1990–1991)  
 Ján Čarnogurský (1991–1992)  
 Vladimír Mečiar (1992–1994)  
 Jozef Moravčík (1994)  
 Vladimír Mečiar (1994–1998)  
 Mikuláš Dzurinda (1998–2002)  
 Mikuláš Dzurinda (2002–2006)  
 Robert Fico (2006–2010)

Iveta Radičová (2010–2012)  
 Robert Fico (2012–)

## Lengyelország

Tadeusz Mazowiecki (1989–1991)  
 Jan Krzysztof Bielecki (1991)  
 Jan Olszewski (1991–1992)  
 Waldemar Pawlak (1992)  
 Hana Suchocka (1992–1993)  
 Waldemar Pawlak (1993–1995)  
 Józef Oleksy (1995–1996)  
 Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997)  
 Jerzy Buzek (1997–2001)  
 Leszek Miller (2001–2004)  
 Marek Belka (2004)  
 Marek Belka (2004–2005)  
 Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006)  
 Jarosław Kaczyński (2006–2007)  
 Donald Tusk (2007–2011)  
 Donald Tusk (2011–)

## Magyarország

Németh Miklós (1988–1990)  
 Antall József (1990–1993)  
 Boross Péter (1993–1994)  
 Horn Gyula (1994–1998)  
 Orbán Viktor (1998–2002)  
 Medgyessy Péter (2002–2004)  
 Gyurcsány Ferenc (2004–2006)  
 Gyurcsány Ferenc (2006–2009)  
 Bajnai Gordon (2009–2010)  
 Orbán Viktor (2010–2014)  
 Orbán Viktor (2014–)

## Felhasznált irodalom

- Ablonczy Bálint: *Az új Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, Budapest, 2011.
- Adamová, Karolina: *První česká federativní ústava z roku 1619. ÚSP AV ČR – Vyd. a nakl. Aleš-Čeněk, Praha – Plzeň, 2009.*
- Adamus, Vladimír: *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů.* Správní právo, 1996. 2. szám.
- Andrejev, Mihail: *Izstorija na bolgarszkata burzsoazna gyerzsava i pravo.* Izd. Nauka i Izkusztvo, Szófia, 1980.
- Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei.* Kalligram, Pozsony, 2013.
- Balanyi György: *A Balkán-probléma fejlődése.* A Franklin Társulat kiadása, Budapest, 1920.
- Bebesi György: *Az első orosz alkotmány születése, és a cárizmus utolsó „félpármentáris” 10 éve, a júniusi monarchia.* In: *Európa peremén. Válogatott írások Oroszország és a Szovjetunió történetéből.* Kutatási Füzetek 18. MOSZT-Könyvek 6. Szerk.: Bebesi György – Lengyel Gábor. PTE, Pécs, 2013. 89–110. o.
- Berend T. Iván: *Terelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944–1990.* Vince Kiadó, Budapest, 2009.
- Berend T. Iván: *Válságos évtizedek.* Magvető Kiadó, Budapest, 1987.
- Bičovsky, Jan: *Problematika navrácení církevního majetku po listopadu 1992.* Právní praxe, 1993. évf. 9. szám.
- Boffa, Giuseppe: *Ot SzSzSR k Rossziji.* Izd. Mezsdunarodnije odnosenyija, Moszkva, 1996.
- Bosiacki, Adam: *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921.* Liber, Warszawa, 1999.
- Bragyova András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás. Adalék a rendszerváltás jogelméletéhez.* In: *Rendszerváltás a jogban. Rendszerváltás Magyarországon.* Műhelytanulmányok. Szerk.: Lamm Vanda. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2009.
- Buergenthal, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok.* Helikon Kiadó, Budapest, 2001.
- Buruma, Ian: *Zrod moderného Japonska. 1853–1964.* Slovart, Bratislava, 2004.
- Chandler, David: *Empire in Denial. The Politics of State-Building.* Pluto-Press, London – Ann Arbor, MI, 2006.
- Čič, Milan: *Ústava Slovenskej republiky – demokratický dokument.* In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky.* Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- Chmaj, Marek: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II Kadencja).* Studium prawnoustrojowe. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999.
- Chovanec, Jaroslav: *Od tzv. trojjedinej Ústavy ČSSR po Ústavu samostatnej Slovenskej republiky.* In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky.* Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- Chruściak, Ryszard – Osiatyński, Wiktor: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997.* ISP, Warszawa, 2001.
- Concha Győző: *Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén.* Erdélyi Múzeum, VII. évf. 1880..
- Concha Győző: *A konzervatív és a liberális elv.* In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati. II. kötet.* A M.Tud.Akadémia Kiadása, Budapest, 1935. 520–573. o.
- Csepeli György: *A nagyvilágon e kívül... Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1970–2002.* Jósöveg, Budapest, 2002.
- Csizmadia A. – Kovács K. – Asztalos L.: *Magyar állam- és jogtörténet.* Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.
- David, René: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog.* KJK, Budapest, 1977.
- Demmel József: *A szlovák nemzet születése.* Kalligram, Pozsony, 2011. 240–276. o.
- Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central-European Realities.* Ed. Szoboszlai György. Hungarian Political Science Association, Budapest, 1991.,
- Cholnoky Jenő: *A Föld és élete. Világrészek, országok, emberek. VI. kötet. Magyarország földrajza.* Franklin, Budapest, é. n.
- Davies, Normann: *Lengyelország története.* Osiris, Budapest, 2006.
- Elster, Jon: *Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction.* University of Chicago Law Review, Vol. 58., 1991.
- És mi lesz az alkotmánnyal? Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.*
- Fábián Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviselőinek jogi keretei.* In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában.* Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 233–248. o.
- Fehér Ferenc – Heller Ágnes: *Kelet-Európa „dicsőséges forradalmi.”* A T-Twins kiadása, h. n. 1992.
- Fekete Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként.* Pázmány Law Working Papers 2011/33.
- Filip, Jan: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy.* In: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy.* Ed.: Kysela, Jan. Eurolex Bohemia, Praha, 2003.
- Filip, Jan: *K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky.* In: *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR.* Sborník. Masarykova univerzita, Brno, 2008.
- Filip, Jan: *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.* Masarykova univerzita, Brno, 1999.
- Filip, Jan: *Ústavní právo České republiky. I.* Masarykova univerzita – Doplněk, 2003.
- Filip, Jan: *Zapomenutá inspirace a aspirace Ústavy ČR. (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR)* Časopis pro právní vědu a praxi. 2002. 4. szám.
- Fogaš, Lubomír: *Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu.* In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky.* Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- Font Márta – Krausz Tamás – Niederhauser Emil – Szvák Gyula: *Oroszország története.* Maecenas, Budapest, 1997.
- Garlicki, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.* LIBER, Warszawa, 2006.
- Gbürová, Marcela: *Ideové a stranícko-politické východiská vzniku Ústavy Slovenskej republiky.* In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky.* Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- Glatz Ferenc: *A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma.* Budapest, 1992.

- Grimm, Dieter: *Types of Constitutions*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds. Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 98–132. o.
- Gronský, Ján: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa*. Karolinum, Praha, 2006.
- Győri Szabó Róbert: *A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 308–323. o.
- Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Osiris, Budapest, 2007.
- Habermas, Jürgen: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége*. Világosság, 1991. 2. szám.
- Halász Iván: *A hatályos szlovák alkotmány eddig megvalósult, illetve tervezett módosításai*. Jogtudományi Közlöny, 55. évf., 2000. 9. szám, 361–370. o.
- Halász Iván: *A Cseh Köztársaság állami és nemzeti jelképei az Európai Unióban*. Szerk.: Glatz Ferenc. Európa Intézet Budapest – MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2005.
- Halász Iván: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*. Pro Minoritate 2005/tavasz 3–34. o.
- Halász Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve*. PPKE BTK, Esztergom–Piliscsaba, 2008.
- Halász Iván: *Nemzetközi igazgatás a válságövezetekben, különös tekintettel a délszláv válságra*. In: *Dayton, 10 év után*. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2006.
- Halász Iván – Schweitzer Gábor: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010.
- Hajdú Tibor: *A Tanácsköztársaság mint a közép-európai forradalom része*. In: *1919. A Magyarországi Tanácsköztársaság és a kelet-európai forradalmak*. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010. 17–24. o.
- Halecki, Oskar: *The limits and Divisions of European History*. Notre Dae, 1962.
- Hankiss Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest, 1989.
- Harsányi Iván: *Egy eszmerendszer – két diktatúra a 20. századi Spanyolországban*. In: *Diktátorok, diktatúrák. „akik nyomot hagytak a 20. században” sorozat*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997.
- Heller, Mihail: *Orosz történelem. Az Orosz Birodalom története*. Osiris Kiadó – 2000, Budapest, 1996.
- Hermet, Guy: *Újjá születés a diktatúrai évek után. Az 1978-as spanyol és az 1976-os portugál alkotmány jelentősége*. Jogállam. Budapesti Jogi és Politikai Szemle. 1993. évi 2. szám
- Hornburg, Helge: *A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. II. kötet*. Szerk.: Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK., Budapest, 2007. 970–983. o.
- Hrušovský, Pavol: *Tvár krajiny*. Vydavateľstvo Michala Vaška, Prešov, 2003.
- Iszajev, Igor Andrejevics: *Isztorija gosudarsztva i prava Rossziji*. Izd. Juriszt, Moszkva, 1996.
- Izdebski, Hubert: *Historia administracji*. Wydanie 5. LIBER, Warszawa, 2001.
- Jacobson, Gary: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge, 2010.
- Jakab András is: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/ORAC, Budapest, 2011.
- Jaka Konstytucja?* Ed.: Kruk, Maria, Warszawa, 1994.

- parlamentaryzmu zracjonalizowanego. Szerk.: Paździor, Mariusz – Szmulik, Bogumił. WSEI, Lublin, 2011.
- Jirásek, Jiří: *K preambuli ústavy*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- Jelavich, Barbara: *A Balkán története. 18. és 19. század*. Osiris Kiadó – 2000, Budapest, 1996.
- Jirásková, Věra: *„Ústavní vzory” jejich přijetí a legitimita*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- Jirásková, Věra: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk.: Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000.
- Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XX. w*. Wydawnictwo naukowe PWN. Warszawa, 1999.
- Kallas, Marian: *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, 1997
- Kamenec, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura Kiadó, é. n. és v. n.
- Kende Péter: *A kommunizmus és a magyar társadalom. Kende Péter válogatott művei*. Kalligram, Pozsony, 2013.
- Kiss Barnabás: *Portugália (Bevezető)*. In: *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Szerk.: Kovács István – Tóth Károly. KJK, Budapest, 1990.
- Kisteleki Károly: *Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban*. In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 205–212. o.
- Kisteleki Károly – Lövétei István – Nagyné Szegvári Katalin – Pomogyi László – Rácz Lajos: *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor*. HVG/Orac, Budapest, 2002.
- Klimek, Antonín – Kubů, Eduard: *Československá zahraniční politika 1918–1938*. ISKP, Praha, 1995.
- Knapp, Viktor: *Problém nacistické právní filozofie*. Plzeň, 2002.
- Knapp, Viktor: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. C. H. Beck, Praha, 1996.
- Knapp, Viktor: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha, 1995.
- Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Argo, Praha, 1996.
- Kornai János: *Mit jelent a rendszerváltás? Kísérlet a fogalom tisztázására*. Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam, 2007. április, 303–321. o.
- Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011
- Kovács István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962
- Kovács István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi-demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, KJK, Budapest, 1985.
- Kovács István: *Pilsudski Katyń. Solidarita. Klíčové pojmy polských dejin 20. století*. Barrister-Principal, Praha, 2010.
- Körösényi András: *Mozgékony pathhelyzet*. In: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Szerk.: Gombár Csaba. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- Közép-európai olvasókönyv*. Szerk.: Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Budapest, 2005.
- Krausz Tamás: *A náciizmus és sztálinizmus néhány összefüggéséről. Az analógia funkciója és a történetírás*. In: *„akik nyomot hagytak a 20. században” sorozat*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997. 66–86. o.

- Krausz Tamás: *A peresztrojka és a tulajdonváltás. Politikai koncepciók és történelmi valóság*. In: *Peresztrojka és tulajdonáteljesítés. Tanulmányok és dokumentumok a rendszerváltás történetéből a Szovjetunióban*. Szerk. Krausz Tamás. Ruzsisztikai könyvek XII. Budapest: Magyar Ruzsisztikai Intézet, 2003. 52–104. o.
- Krausz Tamás: *Rendszerváltás és történelem. Tanulmányok a kelet-európai átalakulásról. Kelet-európai Tanulmányok 6. kötet*. Szerk.: Krausz Tamás – Mitrovits Miklós – Zahorán Csaba. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010.
- Krausz Tamás: *Sztálin 1996. Történelmi esszé*. Változó világ 3. Budapest, 1996.
- Krausz Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történeti értelmezéséhez*. In: *Krausz Tamás: Vitás kérdések a Szovjetunió és Kelet-Európa XX. századi történetében. Előadások, esszék és tanulmányok*. Ruzsisztikai könyvek XXXIII. Russica Pannonicana, Budapest, 2011.
- Krouwel, Andrés: *Measuring presidentialism of Central and Eastern European Countries*. Working Papers Political Science, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003.
- Kudrna, Jan: *Prímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. UK v Praze, Praha,
- Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- Kundera, Milan: *The Tragedy of Central Europe*. The New York Review of Book. 1984. április 26. 33–38. o.
- Kysela, Jan: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvou-komo-rových systémů*. Eurolax Bohemia, Praha, 2004.
- Łabno, Anna: *Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynek do dyskusji. Przegląd Prawa i administracji. T. LXV*. Szerk.: Banaszak, Boguslaw. Wydawnictw Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2005.
- Lane, Jan-Erik – Ersson, Svante: *Democracy. A Comparative Approach*. Routledge. London – New York, 2003.
- Langášek, Tomáš: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011.
- Lenin, Vlagyimir Iljics: *Állam és forradalom*. Szikra Könyvkiadó, Budapest, é. n.
- Lipset, Seymour Martin: *Political Man. The Social Bases of Politics*. Expanded Edition. Baltimore, 1981.
- Lipták, Lubomír: *Slovensko v 20. storočí*. Bratislava, 1968.
- Loeber, Dietrich André: *Regaining Independence – Constitutional Aspects: Estonia, Latvia, Lithuania*. Review of Central and East European Law, 1998.
- Ludzev, Dimitr: *Igveologija i tehnologija peregoda k gyemokratyiji v sztranach Vosztocsnoj Jevropi*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztja*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.
- Lukacs, John: *A XX. század és az újkor vége*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Magyar alkotmányjog*. 2. javított kiadás. Szerk.: Schmidt Péter. BM Tanulmányi és Politikai Csoportfőnökség, Budapest, 1976.
- Magyar alkotmánytörténet*. Szerk.: Mezey Barna. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat, 2007.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *Bevezető*. In: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Szerk.: Majtényi Balázs – Vizi Balázs. Gondolat – MTA JTI MTA KI, Budapest, 2003.
- Majtényi László: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya*. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 71–80. o.
- Mann, Golo: *Németország története 1919–1945*. Balassi Kiadó, Budapest, 1997.
- Maršálek, Pavel: *Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- Mesonis, Gediminas: *Presidents of the Baltic States in a comparative context: Elections and Powers*. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Univerzita karlova v Praze – Nakladatelstv Karolinum. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. 75–88. o.
- Mészáros Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere*. In: *Magyarok Szlovákiában (1989–2004)*. Szerk.: Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Kisebbségkutató Intézet Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja – Dunaszerdahely, 2004. 125–140. o.
- Mezey Barna: *Az európai alkotmány- és parlamentarizmus történet*. Osiris, Budapest, 2003.
- Michnik, Adam: *Toward a New Democratic Compromise; An Interview with Adam Michnik*. East European Reporter. 3. évfolyam, 2. szám,
- Michnik, Adam: *Doroga cserez dolinu szlez*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztja*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.
- Mitrovits Miklós: *A remény hónapjai... A lengyel Szolidaritás és a szovjet politika 1980–1981*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.
- Muszatov, Valerij Leonyidovics: *Polityika M. Sz. Gorbacsova i gyemokratyicseszkiye revoluciji rubezsa 1980-1990-ch godov v Vosztocsnoj Jevrope*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztja*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011. 79–90. o.
- Nagyné Szegvári Katalin: *A választás mint a hatalom legitimációja*. In: *A választójog*. Szerk.: Máthé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK Kerszöv, Budapest, 2005
- Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Szerk.: Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovics Rita. PPKE BTK, Piliscsaba. 2003.
- Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektivy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektivy*. UPJŠ PF, Košice, 2009.
- Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: *Ústavné právo porovnávacie. Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ PF, Košice, 2007.
- Oroszország és Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája. 1900–1991*. Szerk.: Krausz Tamás – Szilágyi Ákos. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 66. o.
- Összehasonlító jogtörténet*. Szerk.: Földi András. ELTE Eötvös Kiadó, ELTE, Budapest, 2012.
- Paczkowski, Andrzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből. 1939–1989*. Budapest: 1956-os Intézet, 1997.
- Paluš, Igor – Somorová, Ludmila: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ, Kosice, 2007
- Pándi, Lajos: *A kelet-európai diktatúrák bukása*. Szeged: JATE Kiadó, 1991.
- Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. Gondolat Kiadó – MTA KI, Budapest, 2007.



- Pavliček, Václav: *O české státnosti I-III*. Karolinum, Praha, 2002–2009.
- Pavliček, Václav: *Teoretická koncepcie Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*. In: Kysela, Jan (Ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia, Praha, 2003.
- Pavliček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Leges, Praha, 2011.
- Pavliček, Václav – Hříbejk, Jiří: *Ústavní právo a státověda*. 2. díl, 1. část. 1. vydání, Praha, 2001.
- Perju, Vlad: *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1304–1327. o.
- Peška, Pavel: *Úvod do ústavního práva – Čtyřicet devět stručných úvah k české ústavě na pozadí ústav stabilních demokracií*. Univerzita Karlova, Praha, 1994.
- Piotrowski, Ryszard: *Zamiast zakończenia. Preambula i zagadnienie granic zmian w Konstytucji RP*. In: *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny* Wydawnictwa, Warszawa, 2009.
- Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny* Wydawnictwa, Warszawa, 2009.
- Projekty konstytucyjne 1989–1991*. Eds. Kallas, Marian. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1992.
- Radbruch, Gustav: *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*. Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1946.
- Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocnoj Jevropi: 20 let szpusztya*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.
- Ring Éva: *„Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” A nemesi köztársaság válságának anatómiája*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.
- Ripp Zoltán: *Eltékozott esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.
- Rixier Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. In: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely. KRE ÁJTK, Budapest, 2012.
- Rosenfeld, Michel: *Constitutional Identity*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Rothschild, Joseph: *Lengyelország története a két világháború között*. Stúdium Füzetek 1. A JATE Történész Diákkör Kiadványa. Szeged, 1995.
- Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. AEP, Bratislava, 1997.
- Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992*. AEP a Ústav T.G. Masaryka, Bratislava, 1998.
- Salazar de Oliveira, Antonio: *Békés forradalom*. Az Athenaeum Kiadása, Budapest, i.n.
- Sári János: *Közép-európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása*. Jogtudományi Közlöny, 1994. július-augusztus,
- Schweitzer Gábor: *Alaptörvény – sarkalatos törvény – történeti alkotmány*. In: *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage*. Liber Amicorum Endre Ferenczy. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 258–265. o.
- Seibt, Ferdinand: *Německo a Češi*. Academia, Praha, 1996.
- Sharlet, Roger: *Stalinism and Soviet Legal Culture*. In: *Stalinism*. Ed. Tucker, R. C. W.W. Norton és Co. Inc., New York, 1977.
- Skotnicki, Krzysztof: *Konstytucyjny rozwój Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej*. In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. ústavné dni. I. zväzok*. Eds.: Orosz, Ladislav – Breichová Lapčáková, Marta – Majerčák Tomáš. PF UPJŠ, Košice, 2012.
- Sládeček, Vladimír: *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné právé*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 3 – 4/1997. Karolinum – Nakladatelství Univerzity Karlovy,
- Sobek, Tomáš: *Právní myšlení. Kritika moralismu. USP AV ČR – Nakl. a vyd. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2012.*
- Sólyom László: *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei*. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.
- Somogyvári István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. [http://www.politikaevkonyv.hu/online/mp20/1-02\\_somogyvari.html](http://www.politikaevkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html) (letöltés dátuma: 2013. 02.21. 14:15)
- Stein, Eric: *Česko-Slovensko. Konflikt – roztržka – rozpad*. Academia, Praha, 2000.
- Szente Zoltán: *A közép- és kelet-európai országok alkotmányfejlődésének fő jellemzői 1945–1989*. Jogtörténeti Szemle, 2006. 1. szám.
- Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005)*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Szokolay Katalin: *Lengyelország története*. Balassi Kiadó, Budapest, 1996.
- Szabó Imre: *A szocialista alkotmány helye a jogrendszerben*. In: *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Szerk.: Kovács István. KJK, Budapest,
- Szabó István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Osiris, Budapest, 2000.
- Szilágyi István: *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996.
- Sztálin, Joszif Visszarionovics: *A leninizmus kérdései*. Szikra, Budapest, 1952.
- Sztyepnyak-Kravcsinszkij, Szergej: *Oroszország a cárok uralma alatt*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Történelmi Szemle, 1981. 3. szám. 313–359. o.
- The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. Elster, Jon. University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*. Eds.: Newman, Edward – Rich, Roland. United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris, 2004.
- Chesterman, Simon: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford University Press, Oxford – New York, 2004.
- Tóth Judit: *Mit ér az állampolgárság, ha magyar?* In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 419–426. o.
- Tóthová, Katarína: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992*. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- Tóth Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám
- Tóth Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szeged: JATE, 1997.

- Tölgyessy Péter: *Túlterhelt demokrácia*. In: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- Transformace ústavních systémů zemí střední Evropy. III*. Szerk.: Pavlíček, Václav – Jirásková, Věra. PF UK, Praha, 2001.
- Ifj. Trócsányi László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–390. o.
- Új – Legújabb kori Egyetemes Történeti Szöveggyűjtemény IV*. Budapest, 1968.
- Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Jelenkor Kiadó, Budapest, 2012.
- Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Peter et alii. Leges, Praha, 2011.
- Vajda Mihály: *A fasizmusról*. Osiris, Budapest, 1995.
- Varga Attila – Veress Emőd: *Román alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007.
- Varga Csaba: *Jogi átmenetünk*. AKAPrint, Budapest, 1998., továbbá *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben. Tanulmánykötet*. Szerk.: Varga Csaba. AKAPrint, Budapest, 1998.
- Varga Csaba: *Jogállamiság: egy éthosz dilemmája*. Társadalomkutatás 29, 2011. évi 3. szám, 287–302. o.
- Varga Csaba: *A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat*. In: *A jog, mint logika, rendszer és technika*. Osiris, Budapest, 2000.
- Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilóm: *České právní dějiny*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 227. o.
- Wandycz, S. Piotr: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a középkortól máig*. Osiris, Budapest, 2004.
- Wen-Chen Chang – Jiunn-Rong Yeh: *Internationalization of Constitutional Law*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1165–1184.
- Whitehead, Laurence: *Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat*. XXI. Század Intézet, Budapest, 2001.
- Wyrzykowski, Mirosław: *Konstytucja negocjacji i kompromisu*. In: *Konstytucja – wybory – parlament*. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszewi. LIBER, Warszawa, 2000.
- Zajewski, Władisław: *Europejskie konflikty dyplomatyczne. Wirk XIX*. Arcana, Kraków, 2012.
- Zlinszky János: *A hűsvéti alkotmányról. Igen-igen, nem-nem?! Új Ember*, 2011. március 20.
- 1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty. (1985–1990)*. Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústáb SAV, Bratislava, 1999.