



A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

2017. november 6.

– Előadásvázlat –

I. Az államfői szerep az alkotmányos rendszerekben

- az állam legmagasabb szintű képviselője
- az államhatalmi szervek demokratikus működésének biztosítása
- az államfői hatalom jellege, mint az *államforma meghatározója*
 - o az államforma maga is az államfői hatalom gyakorlására utal
- az államfői hatalom jellege, mint a *kormányforma meghatározója*
 - o államfő – végrehajtás – törvényhozás hármában való elhelyezés
 - o különösen az államfő és a végrehajtó hatalom viszonya, valamint az államfői felelősség az érdekes
 - o → része-e, részt vesz-e a végrehajtó hatalom gyakorlásában?
 - *prezidenciális* kormányformákban ő maga a végrehajtó hatalom megtestesítője
 - *félprezidenciális* kormányformákban is része, az egyik legfontosabb tényezője a végrehajtó hatalomnak
- az államfői szerep a *parlamentáris rendszerekben*
 - o nem részese a végrehajtó hatalomnak
 - o a többi hatalmi ágtól elkülönült
 - o stabilitást adhat a kormányzati rendszernek, pl. kormányválságok idején nála lehet a kulcs ezeknek a feloldásához
 - o hagyományosan protokolláris szerep, minden döntéséhez a miniszterelnök vagy valamely miniszter ellenjegyzése szükséges
 - o megbízatás keletkezése: öröklés vagy választás
 - o politikai felelősség nincs, jogi felelősség a köztársasági államformában van

II. A köztársasági elnök megbízatása és jogállása Magyarországon

1. Előttörténet

- a magyar alkotmányos rendszerben a köztársasági elnöki tisztség az egyik leginkább időtálló intézmény (1946, 1989, 2011)
- a közvetlen és a közvetett választás kérdése a rendszerváltozás időszakában
 - o politikai és elméleti kérdés is
 - (politikai: a közvetlen választás lehetőséget adhat a pártállam hatalmának átmentésére)

- (elméleti: a közvetlen választás erős legitimáció; indokolja-e ezt a magyar Alkotmány által meghatározott kormányforma?)
- „négyigenes” népszavazás 1989 decemberében
 - csak az országgyűlési választásokat követően legyen-e köztársasági elnök választás?
 - 50,07 % igen, 49,93 % nem
- → 1990. július 29.
 - az Országgyűlés válassza-e a köztársasági elnököt?
 - szervezési nehézségek, nyári szabadságolások → érdektelenségbe fulladt, a választópolgároknak mindössze 14%-a jelent meg.
- elméleti: legitimáció vs. hatáskörök
 - korlátozott államfői hatáskörök miatt nem okoz legitimációs deficitet a közvetett választás
 - de a hatáskörök eltérnek a klasszikustól, mivel vannak ellenjegyzéshez nem kötött döntések is (– ez is kapcsolatba hozható a rendszerváltással)

III. A köztársasági elnök alkotmányos funkciója

- kifejezi a nemzet egységét
- örködik az államszervezet demokratikus működése felett
- ezekből a funkcionális, jogállásra vonatkozó szabályokból konkrét hatáskörök nem vezethetők le
- → azok a hatáskörei vannak, amiket konkrétan nevesít az Alkotmány [Alaptörvény] vagy törvény

[A Magyar Honvédség főparancsnoka: a jogállás része, nem hatásköri szabály]

AB: a köztársasági elnök nem része a katonai hierarchiának, nem előljáró, nincsenek vezényleti jogai

- mind a hatásköri szabályoknak, mind pedig az elnöki gyakorlatnak, a szerepfelfogásnak összhangban kell lennie a funkcióval
 - az államfő funkciói is azt támasztják alá, hogy nem részese a végrehajtó hatalomnak,
 - „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna”
- 48/1991. (IX.26.) AB határozat
- önálló („negyedik”, „morális”, „kiegyensúlyozó”, „neutrális”) tényező a hatalom-megosztás rendszerében

2. A megbízatás keletkezése

- az Országgyűlés választja a köztársasági elnököt
- választási feltételek:
 - o magyar állampolgárság
 - o betöltött 35. életév
 - o „íratlan”, morális követelmények
- választás módja:
 - o ajánlás előzi meg:
 - a jelöltté váláshoz az országgyűlési képviselők 1/5-ének írásbeli ajánlása szükséges (egy képviselő csak egy jelöltet ajánlhat, aki több jelöltet ajánl, annak minden ajánlása érvénytelen)
 - o titkos szavazás
 - o kétfordulós választás:
 - első fordulóban köztársasági elnök, aki az országgyűlési képviselők 2/3-ának támogatását megszerzi
 - a második forduló speciális szabályai (ha szükséges):
 - az első fordulóban legtöbb szavazatot szerző két (szavazategyenlőség esetén több) jelöltre lehet szavazni
 - köztársasági elnök, aki a legtöbb szavazatot szerzi.
 - tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára! (kivétel a határozatképesség általános szabálya alól is)
 - o ha a második fordulóban is sikertelen a választás, akkor új jelölés
- megbízatás időtartama:
 - o 5 év
 - o egyszer újraválasztható

3. Az államfő jogállása

- sérthetetlenség: teljes körű immunitás biztosítása a tisztség betöltésének időtartamára; tisztsége alatt nem indítható eljárás vele szemben
- szigorú összeférhetetlenségi szabályok amelyek a függetlenséget támogatják
 - o minden mással összeférhetetlen, csak szerzői jogvédelem alá eső tevékenységet folytathat
- nem rendelkezik politikai felelősséggel sem a választópolgárok, sem pedig az Országgyűlés irányában
- jogi felelőssége van, főszabály szerint tisztsége gyakorlásával van összefüggésben (*megfosztási eljárás*)
- morális felelősség

4. A megbízatás megszűnése

- megbízási idő lejárt
- halál
- ha 90 napon túl képtelen feladatai ellátására,
- a megválasztás feltételei nem állnak fenn (*a jelenlévő képviselők kétharmada állapítja meg*)
 - o bármely OGY képviselő indítványozhatja
 - o *a jelenlévő képviselők kétharmada állapítja meg*
 - o OGY, 8-15 napon belül, titkos szavazás

- összeférhetlenség
 - o hivatalba lépéséig köteles megszüntetni
 - o bármely OGY képviselő indítványozhatja a kimondását
 - o (*a jelenlévő képviselők kétharmada állapítja meg*)
 - o OGY, 8-15 napon belül, titkos szavazás
 - o ha az eljárás alatt megszünteti az összeférhetlenséget, mellőzni kell a kimondását

- lemondás (*a 2011. CX. törvény 2. §-a alapján*)
 - o az Országgyűléshez intézett írásbeli nyilatkozattal
 - o az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges hozzá
 - o az Országgyűlés kérheti, hogy újból fontolja meg
 - o ha az elnök fenntartja lemondási szándékát, másodjára az Országgyűlés nem tagadhatja meg a tudomásul vételt

- **megfosztás:** a jogi felelősség érvényesítése az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben más törvényt sértő (*közjogi felelősség*), vagy szándékos bűncselekményt elkövető (*büntetőjogi felelősség*) köztársasági elnökkel szemben
 - o az országgyűlési képviselők 1/5-e indítványozhatja
 - o az eljárás megindításához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges
 - o az Alkotmánybíróság folytatja le az eljárást, amelynek eredményeként – ha a felelősséget megállapítja – megfoszthatja tisztségétől az elnököt
 - o (vö. ártatlanság vélelme)

5. Helyettesítés

- 2 esetben kerülhet rá sor:
 - o átmeneti akadályoztatás, vagy
 - o a megbízási idő előtti megszűnése esetén
- döntést igényel: az akadályoztatás tényét az Országgyűlés állapítja meg (*egyszerű többség!*), bármely képviselő kezdeményezésére

- az Országgyűlés elnöke helyettesít, hatásköri korlátozás nélkül (ezen időtartam alatt a házelnök képviselői jogait nem gyakorolhatja, helyette az OGY által kijelölt alelnök jár el, a javaslatot a házelnök teszi)

IV. A köztársasági elnök hatáskörei

1. A köztársasági elnöki hatáskörök jellemzői

- önálló feladatkörök, amelyek ugyanakkor számos ponton kapcsolódnak más államhatalmi ágakhoz
- céljuk a *hatalommegosztás* követelményrendszerének érvényesítése (fék, ellensúly), az *állam megjelenítése, legitimáció* biztosítása meghatározott döntésekhez
- a hatáskörök egy részének gyakorlásához a Kormány tagjának ellenjegyzésére van szükség, amellyel a miniszter a politikai felelősséget vállalja át az államfőtől
- az elnöki hatáskörök másik csoportjának gyakorlásához nincs szükség ellenjegyzésre (önálló politikai döntések)

2. Ellenjegyzéshez kötött hatáskörök *(előterjesztéshez kötöttek, inkább kapcsolódnak a végrehajtó hatalomhoz)*

- nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerése
- nagykövetek megbízása és fogadása
- miniszterek, MNB elnök, önálló szabályozó szervek, egyetemi tanárok kinevezése
- rektorok megbízása
- tábornokok kinevezése, előléptetése

Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdés: *A köztársasági elnök a (4) bekezdés b)–e) pontjában foglalt teljesítését megtagadja, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.*

→ ha a javaslat teljesítésével az érintett szerv képtelenné válna az alapfeladatai ellátására (ideértve a működéshez kapcsolódó alapvető jogok védelmét is)
Konkrét (azonnal és közvetlenül fenyegető) veszély kell, hogy legyen.

- kitüntetések, díjak, címek adományozása

Alaptörvény 9. cikk (7) bekezdés: *A köztársasági elnök a (4) bekezdés f) pontjában foglalt teljesítését megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.*

- egyéni kegyelmezés
 - o gyakorlatilag az állam büntetőigényéről mond le
 - o büntetőeljárás bármely szakaszában: lehet eljárási, végrehajtási, rehabilitációs kegyelem
- területszervezési kérdések
- állampolgárság megszerzésével, megszűnésével kapcsolatos döntések
- amit a törvény a hatáskörébe utal (nem zárt a felsorolás, bővíthető a hatáskör)

3. Ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörök

- Magyarország képviselete
- részvétel az Országgyűlés ülésein, felszólalás az Országgyűlésben
- törvénykezdeményezés – pl. taxisblokádn idején, közkegyelem a ~100.000 résztvevőnek
- országos népszavazás kezdeményezése
- választások és népszavazások időpontjának kitűzése
- különleges jogrendet érintő döntések
- az Országgyűlés alakuló ülésének összehívása
- az Országgyűlés feloszlatása [Alaptörvény 3. cikk (3)-(5) bekezdés]
 - o ha a miniszterelnök-jelöltet az első személyi javaslat megtételétől számított 40 napon belül nem választja meg az Országgyűlés
 - o ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó költségvetési törvényt március 31-ig nem fogadja el
 - o addig gyakorolhatja, ameddig meg nem választják az ME-t, el nem fogadják a költségvetést
 - o előtte ki kell kérni az ME, háttelnök, frakcióvezetők véleményét
- a törvények aláírása
 - o alkotmányossági aggály esetén: alkotmányossági vétó
 - Alaptörvény-módosítás: az eljárási követelmények vizsgálatára hivatkozva emelhet vétót [Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés]
 - o más kifogás esetén: politikai vétó

A köztársasági elnöki vétó (Alaptörvény 6. cikk)

- törvényt elfogadja az Országgyűlés → a házelnök 5 napon belül aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek
- **Mit tehet a köztársasági elnök?** – 3 lehetősége van
- **1. aláírja a törvényt és elrendeli a kihirdetését** – tipikus eset
- **2-3. vétót emel** – erős államfői jogosítvány

- **2.1. Alkotmányossági vétó** – 6. cikk (4) bekezdés
 - az előzetes normakontroll egy fajtája
 - mikor él vele? – ha a törvényt vagy valamely rendelkezését az Alaptörvénybe ütközőnek tartja
 - ekkor köteles alkotmányossági vétót emelni
 - nem élhet vele, ha az Országgyűlés korábban már megküldte előzetes normakontrollra [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés szerint], és az AB nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.
 - az Alkotmánybíróság 30 napon belül hoz döntést
 - ha nem alaptörvény-ellenes, akkor a köztársasági elnök köteles aláírni és elrendelni a kihirdetését
 - ha alaptörvény-ellenes, akkor az AB nem megsemmisít, hanem az Országgyűlésnek kötelessége lesz az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében átdolgozni és újra elfogadni a javaslatot (HHSZ 79. § alapján).
 - a TAB foglalkozni
 - ez a módosító javaslat csak az AB által alaptörvény-ellenesnek minősített, vagy azzal szorosan összefüggő rendelkezéseket (és a hatálybalépést) érintheti
 - a TAB módosító javaslatáról a plénum vitázik és szavaz
 - Újabb előzetes normakontroll: ha a parlament által kért előzetes normakontroll vagy a köztársasági elnök alkotmányossági vétója következtében, az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében az Országgyűlés újratárgyalja (és módosítja) a törvényt, akkor mindkét kezdeményező újra indítványozhat előzetes normakontrollt

- **2.2. Politikai vétó** – 6. cikk (5) bekezdés
 - jellegét tekintve egyszeri, halasztó hatályú vétó
 - mikor él vele? ha nem ért egyet a törvénnyel, észrevételeinek közlésével visszaküldheti megfontolásra az Országgyűlésnek
 - az észrevételek, azaz a visszaküldés okai bármilyenek lehetnek, de nem alkotmányjogiak, mert akkor alkotmányossági vétót kell emelnie!
 - nem küldheti vissza, ha ő maga már élt alkotmányossági vétóval [6. cikk (4) bekezdés szerint].
 - DE: ha nem a köztársasági elnök, hanem az OGY élt előzetes normakontrollal [6. cikk (2) bekezdés szerint], akkor a köztársasági elnök visszaküldheti megfontolásra
 - a parlament köteles újratárgyalni, érdemben áttekinteni az államfői észrevételeket (HHSZ. 78. §)
 - 60 napon belül napirendre kell tűzni

- TAB nyújthat be módosító javaslatot az újra „megnyitott” törvényhez
- a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt, vagy azzal összefüggő rendelkezésekre, és a hatálybalépésre vonatkozhat
- erről a módosító javaslatról fog vitázni a plénum
- a TAB nem köteles módosító javaslatot benyújtani, ami alkotmányjogilag azt is jelenti, hogy a köztársasági elnök által kifogásolt törvényen az OGY nem lesz köteles változtatni, azt ugyanabban formában is elfogadhatja
- a plenáris vitára meg kell hívni az államfőt is, ez érvényességi kelléke az eljárásnak
- mit jelent, hogy egyszeri és halasztó hatályú?
 - egy törvény esetében csak egy alkalommal élhet politikai vétóval
- Vagyis két féle kimenetele lehet a politikai vétónak
 - 1) A parlament változtatás nélkül elfogadja
 - Mit tehet ilyenkor az államfő?
 - aláírja és gondoskodik a kihirdetéséről
 - alkotmányossági vétót emel, **DE! ez csak formai**, kizárólag az elfogadás Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeinek a megsértése miatt [6. cikk (9) bekezdés szerint]
 - (a szöveg nem változott, így arra vonatkozóan tartalmi alkotmányossági vétót már nem emelhet, hiszen ha alkotmányossági aggálya lett volna, ezt már korábban meg kellett volna tennie, a politikai vétó helyett)
 - 2) A parlament változtat a szövegen
 - Mit tehet ilyenkor az államfő?
 - aláírja és gondoskodik a kihirdetéséről
 - **tartalmi** alkotmányossági vétót emel, kizárólag a módosított részek tekintetében (!), hiszen a megváltozott törvényszöveggel kapcsolatban erre még nem volt lehetősége,
 - **formai okból is vétózhat**, az elfogadás Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeinek a megsértése miatt [6. cikk (9) bekezdés szerint] – ez értelemszerűen az egész törvényre vonatkozik
- Összefüggések a vétók között
 - politikai **VAGY** alkotmányossági: kettő nem mehet egyszerre
 - ha van a parlament által kért előzetes normakontroll, akkor a köztársasági elnök már nem élhet alkotmányossági vétóval, de politikaival még igen

- ha akármelyik típusú vétó következtében a parlament változtat a törvényen, akkor van további tartalmi alkotmányossági vétó, a módosított szövegrészek tekintetében
 - Mindez számokban:
2006-2010: kb. 620 törvényre jutott 12 sikeres alkotmányossági vétó és 26 politikai
2014-es ciklus: 670 fölötti törvény, eddig 3 sikeres alkotmányossági és 12 politikai
- javaslattétel közjogi tisztségviselők személyére
 - a hivatásos bírák kinevezése, a Költségvetési Tanács elnökének kinevezése
 - az MTA és az MMA elnökének megerősítése tisztségében

IV. A magyar alkotmányos tapasztalatok értékelése

- a rendszerváltozás utáni időszak: az elnöki funkció tisztázása, különválasztása a végrehajtó hatalomtól (Alkotmánybíróság)
- elnöki ciklusok: szerepfelfogástól függő hatáskör-gyakorlás és közéleti szerepvállalás

KULCSFOGALMAK

demokratikus legitimitás * ajánlás * kétfordulós elnökválasztás * immunitás * közjogi felelősség * megfosztási eljárás * lemondás * elfogadó nyilatkozat * helyettesítés * átmeneti akadályoztatás * ellenjegyzés * ellenjegyzéssel gyakorolható hatáskörök * önálló politikai döntések * kinevezés megtagadása * kitüntetés megtagadása * egyéni kegyelmezés * Országgyűlés feloszlata * alkotmányossági vétó * politikai vétó * Alaptörvény elfogadásához/módosításához kapcsolódó alkotmányossági vétó

dr. Milánkovich András