

Az osztrák és a magyar államfő alkotmányos szerepének összehasonlítása

Szikra Levente

A köztársasági elnök legitimációjának jelentősége

Magyarországon 2026 nyarán jelentős közéleti vita bontakozott ki a köztársasági elnök szerepéről, feladatellátásáról és felelősségéről annak kapcsán, hogy a frissen kétharmados parlamenti felhatalmazást szerző Tisza Párt eleinte lemondásra szólította fel, majd ennek elmaradását követően az Alaptörvény 17. módosításának átmeneti rendelkezésével eltávolította hivatalából a 2029-ig törvényes megbízással rendelkező Sulyok Tamást. A döntéshozók közjogi érveket nem, pusztán egyetlen politikai indokot – összefoglalóan idézve: a társadalmi bizalomvesztést – hoztak fel tettük igazolására.

Az 1989 végén megtartott négyigenes népszavazás eredménye következtében 1990 óta a magyar államfőt az Országgyűlés választja, azaz a választópolgárok közvetlenül nem, csak a parlamenti választáson keresztül szólhatnak bele az elnök megválasztásába. Ez a szabályozás alkotmányjogi értelemben összhangban áll azzal, hogy a köztársasági elnök politikai hatalommal nem rendelkezik, azaz nem feltétlenül szükséges, hogy hatalomgyakorlását a választópolgárok közvetlenül értékeljék (a hasonló alkotmányos berendezkedésű országok közül szintén a közvetett választást alkalmazza például Németország és Olaszország is). Ezzel együtt emlékeztetni kell arra is, hogy a köztársasági elnök – ellentétben a Kormánnyal – nem az Országgyűlés bizalmától függ, megbízatása nem a kormánytöbbség fennállásán, hanem az öt éves, előre meghatározott idejű mandátumának lejártán – ennek hiányában egyéb, kivételes megszüntetési okokon – múlik. A parlamenti többség tehát megválaszthatja az államfőt, de leváltásáról egymaga legitim módon még minősített többséggel sem dönthet, hiszen politikai testületként ezt csak a politikai felelősséggel rendelkező tisztségviselőkkel szemben teheti meg.

A tény, hogy ezt a Tisza Párt frakciójának szavazataival mégis megtették, a nyilvánvaló alkotmányossági sérelmen túl aláásta az államfői hivatal tekintélyét is. A precedens természetes következménye ugyanis, hogy akárkit is választ az Országgyűlés a Sándor-palotába, bármikor ott lebeghet a feje felett a parlamenti kétharmaddal történő, politikai érvekre alapozott eltávolítás lehetősége. Az ebből fakadó dermesztő hatás megakadályozza, hogy az elnök konfliktust vállaljon az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányoldallal, így pedig lehetetlenné válik az államszervezet demokratikus működése feletti felügyelet gyakorlása.

A Sulyok Tamás eltávolítását kimondó Alaptörvény-módosítás a fentiekre tekintettel olyan legitimációs hiátust hozott létre az államfői intézmény tekintetében, melynek helyrehozatala elsősorban az elnökválasztás módjának megváltoztatásával lehetséges. Ha ugyanis az elnököt nem az Országgyűlés választja, hanem közvetlenül a választópolgárok, akkor politikai érvekre alapozva jóval nehezebb, kockázatosabb lenne eltávolítani a jóval nagyobb legitimációra való tekintettel. Természetesen felmerülhet egy német vagy olasz típusú elnökválasztás is, melyben a törvényhozó hatalmi ág egy kibővített verziója dönt a poszt betöltéséről, ahogy az intézmény védelme érdekében szükséges lenne az Alaptörvény-módosítás nehezebbé tétele, és tartalmi felülvizsgálatának Alkotmánybíróság általi lehetővé tétele is, azonban a legerősebb legitimációt kétségkívül a közvetlen választás adná. Ezzel egyszerre felvethető az a kérdés is,

hogy a közvetlenül választott államfőnek nem szükséges-e a mai magyar szabályozásnál jelentősebb hatásköröket adni.

Jelen írás annak érdekében, hogy hozzájáruljon ehhez a vitához, összeveti a magyar államfő alkotmányos szerepét a szomszédos Ausztria szövetségi elnöke helyzetével. Ausztria berendezkedése a lényegi pontokon hasonlít a magyarhoz, hiszen ez az ország is parlamentáris kormányforma alapján működik, és a politikai főhatalom a törvényhozásnál, valamint a kormánynál van. Azonban az osztrák elnököt közvetlenül választják az ország polgárai, és bizonyos mértékben több (más tekintetben kevesebb) hatáskörrel rendelkezik, mint magyar kollégája. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a parlamentáris kormányforma rendszerében miképpen tud érvényesülni a közvetlen elnökválasztás, és hogy mindez nem okoz-e olyan hatalmi versengést, mint amilyenre a térségünkben Lengyelországban és Romániában is láthatunk példákat az elnök és a miniszterelnök között.

Ausztria berendezkedése

Jelen írás szempontjából annak nincs elsődleges jelentősége, hogy Ausztria föderális, míg Magyarország unitárius állam. Elegendő annak említése, hogy a szövetségi berendezkedés az osztrák államfőnek bizonyos különleges hatásköröket biztosít, példa erre a tartományfőnökök felesketése, mely a magyar közjogban nem értelmezhető szerepkör. Ezzel együtt e körben az államfő szövetségi államszervezetben elfoglalt szerepét vizsgáljuk, mely megfelelően összehasonlítható a magyar elnök feladat- és hatásköreivel.

Elsőként le kell szögezni, hogy Ausztria Alkotmánya 19. cikk (1) bekezdése szerint a szövetségi elnök (Bundespräsident) a végrehajtó hatalmi ág része, mégpedig a szövetségi kancellárral, a szövetségi miniszterekkel, az államtitkárokkal és a tartományi kormányok tagjaival együtt annak legfőbb szervei közé tartozik. Ez kiemelkedően jelentős különbség a magyar köztársasági elnökhöz képest, akire épp ennek az ellenkezője mondható el: az Alkotmánybíróság már a korai időszakában világossá tette, hogy az államfő nem része sem a végrehajtó hatalmi ágnak, sem a többinek. „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”¹ Fontos tehát látni, hogy a két államfő alkotmányos helyzete mindjárt az egyik legalapvetőbb kérdésben eltér, melynek annak ellenére is komoly következményei vannak, hogy Ausztriát továbbra is parlamentáris rendszernek tekinthetjük.

Ausztria parlamentáris berendezkedésének az elnök hatáskörei tekintetében két kiemelkedően fontos bizonyítéka van. Elsőként az Alkotmány 67. cikke, mely két szempontból is erősen behatárolja az államfő mozgásterét: egyrészt főszabály szerint minden elnöki aktus a kormány vagy valamelyik miniszter javaslatára történik, ez alól egyedi kivételeket nevesít a jog. Másrészt, szintén főszabály szerint, minden elnöki döntéshez a kancellár vagy egy miniszter ellenjegyzése szükséges. Ez alól is találunk kivételeket, de ezeket kifejezetten nevesíteni szükséges a jogi szabályozásban, ellenkező esetben érvényesül az ellenjegyzés szükségessége. Az ellenjegyzés és a javaslattevél szabályai alóli kivétel például, hogy az elnök a saját

¹ [8/1991. \(IX. 26.\) AB határozat](#)

hivatala szervezeti és működési szabályzatát önállóan kiadhatja, és a hivatal munkatársainak kinevezése, felmentése is kizárólag rá tartozik. Látható azonban, hogy ez egy kifejezetten szűk hatáskör, hiszen valószínűleg nem is közhatalmi jogosítvány gyakorlása, hanem csak saját munkaszervezetének kialakítása történik ennek során.

A parlamentáris kormányforma érvényesülésének másik fontos bizonyítéka az Alkotmány 69. cikk (1) bekezdésének azon szabálya, hogy az állami közigazgatás ügyeinek vitelére elsősorban a kormány jogosult, és csak azon hatásköröket gyakorolhatja a szövetségi elnök, melyeket a jog kifejezetten az ő hatáskörébe helyez. Ez tehát azt jelenti, hogy hiába része a szövetségi elnök formálisan a végrehajtó hatalmi ágának, a valós közhatalmi jogosítványai erősen korlátozottak, ezért nem beszélhetünk félprezidenciaális rendszerről. Kijelenthető tehát, hogy amint Magyarországon, úgy Ausztriában is a kormány a közigazgatás legfőbb szerve, melynek hatásköre kiterjed mindarra, amit a jogrendszer nem helyez kifejezetten más szerv hatáskörébe. Ez egyben azt is jelenti, hogy a világos hatásköri lehatárolás miatt nem figyelhet meg olyan hatalmi vetélkedés az elnök és a kormányfő között, mint amilyenre Lengyelországban és Romániában is látunk példákat, hiszen e két országban az államfő több tekintetben is jóval érdemibb beleszólással rendelkezik a kormányzásba, így pedig a rendszer magában hordozza a hatásköri összeütközések kialakulását. Az osztrák berendezkedés azonban ezt kizárja, amely helyzetet a közvetlen választásból fakadó legitimitáció sem változtat meg.

Magyar szemmel különös hatásköre az osztrák államfőnek, hogy nem csak a Nemzeti Tanács² (a parlament alsóháza) alakuló ülését, de minden ülésszakát a szövetségi elnök hívja össze, ahogy a rendkívüli ülések összehívása is az ő hatáskörébe tartozik – habár ez bizonyos esetekben kötelező [Alkotmány 28. cikke]. Szintén fontos, a törvényhozással kapcsolatos hatásköre, hogy az Alkotmány 29. cikk (1) bekezdése szerint bármikor, indoklás nélkül feloszlathatja a Nemzeti Tanácsot. Ezt azonban együttesen kell értelmezni a kancellári javaslattételt és ellenjegyzést előíró 67. cikkel, így a döntési jogkör valószínűleg jóval szűkebb, hiszen a kormányfő egyetértése híján a feloszlásra nincs lehetőség.³

A szövetségi elnök az Alkotmány 47. cikk (1) bekezdése szerint aláírásával tanúsítja a törvények létrejöttét (szentesítés). A (3) bekezdés szerint azonban ehhez is a kancellár ellenjegyzése szükséges. Fontos kiemelni, hogy az osztrák elnöknek nincs politikai vétőjoga, azaz nem küldheti vissza megfontolásra az általa nem helyeselt törvényt a parlamentnek. Ha a törvény közjogilag érvényes és alkotmányos, akkor mindenképpen alá kell írnia. Az Alkotmány egyébként nem teszi lehetővé a hazánkban ismert alkotmányosság vétségét sem, azaz nincs előzetes normakontroll-indítványozási joga az államfőnek az Alkotmánybíróság előtt. Ha azonban a törvény közjogi érvényességével vagy alkotmányosságával szemben

² Ausztriában kétkamarás parlament működik. Az alsóház a Nationalrat (Nemzeti Tanács), a felsőház a Bundesrat (Szövetségi Tanács). A két kamara együttes ülését az Alkotmány Bundesversammlung (Szövetségi Gyűlés) néven intézményesíti. Fontos tudni, hogy a két kamara nem azonos hatáskörű, a kormánynak elegendő a Nemzeti Tanácsban élveznie a bizalmat. A Szövetségi Tanács nem közvetlenül választott testület, összetételét az egyes tartományok parlamentjei határozzák meg, és elsősorban felfüggesztő vétőjoga van a törvényalkotásban, mely a Nemzeti Tanács egyszerű többségével megtörhető.

³ Megjegyzendő, hogy amint a lentebb leírtakból kiderül, egy visszaélésszerű joggyakorlást tartalmazó taktikával az osztrák Alkotmány alapján van elvi lehetőség az ellenjegyzés megkerülésére: ha ugyanis a szövetségi elnök jogkörével élve meneszt a kancellárt (ehhez nem kell ellenjegyzés), majd kinevez egy olyan személyt a helyére (ehhez az új kancellár ellenjegyzése kell), aki ellenjegyz a feloszlást, akkor gyors döntésekkel még az új kancellár elleni parlamenti bizalmi szavazás előtt el tudja érni a testület feloszlását. Ez azonban súlyos visszaélés az elnöki jogkörrel, és komoly alkotmányos válságot eredményezhetne, de elvi szinten nem kizárt. Mindez egyben mutatja azt a hiányosságot is, amely a negatív parlamentarizmusból következik: míg Magyarországon egyetlen napig sem lehet hivatalban olyan miniszterelnök, aki nem élvez az Országgyűlés bizalmát, Ausztriában rövid ideig gyakorolhat kormányfői jogokat olyan személy, akit az elnök a Nemzeti Tanács akarata ellenére nevez ki.

megalapozott kétség merül fel, akkor az elnök megtagadhatja az aláírást. Erre mindeddig egyetlen alkalommal, 2008-ban volt példa, amikor Heinz Fischer szövetségi elnök nem írt alá egy törvényt, mert az visszamenőleges hatályú rendelkezéseket is tartalmazott⁴. A törvényt kezdeményező minisztérium tudomásul vette a döntést⁵, ami azt jelenti, hogy az Alkotmány kifejezett rendelkezésének hiánya ellenére alkotmányossági vétót emelhet az elnök, de csak kevés esetben, és ez sem jelent normakontroll-indítványozási hatáskört. Paradox helyzet tehát, hogy a közvetlen választásból fakadó jelentős demokratikus legitimitáció ellenére az osztrák közjog mégsem ad érdemi vétójogot az államfő kezébe, holott a közvetlen választott magyar államfőnek van politikai és alkotmányossági vétójoga is – habár előbbi kifejezetten gyenge, hiszen a kormánytöbbség könnyen felülírhatja. Mindez ugyanakkor fontos bizonyíték arra nézve, hogy a parlamentáris berendezkedés és a politikailag semleges, reprezentatív államfői szerep összeegyeztethető a közvetlen választásból fakadó jelentős legitimitációval, és nem szükségszerű erős politikai befolyás biztosítása az így választott államfők számára sem.

A szövetségi elnök fontos jogköre az állami vezetők kinevezése, melyek közül természetesen a kancellár és a miniszterek kinevezése bír a legnagyobb jelentőséggel. Az Alkotmány 70. cikke szerint az államfő nevezi ki a szövetségi kancellárt, majd az ő javaslatára a minisztereket. Érdekesség, hogy még a kancellár kinevezéséhez is kancellári ellenjegyzésre van szükség, melyet az új kancellár jogosult megtenni kinevezése után. Az elnök jogosult a kancellár és a miniszterek menesztésére is, melyre ráadásul javaslatétel nélkül sort keríthet, ha a kormányfő, vagy az egész kormány felmentéséről van szó. Az egyes miniszterek felmentése a kancellár javaslatára történik, és menesztés esetén semmikor sem szükséges ellenjegyzés.

Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy Ausztriában nem kancellárdemokrácia működik annak ellenére sem, hogy a kormányfőt kancellárnak hívják. Ellentétben a német vagy a magyar berendezkedéssel ugyanis, a kancellár megbízatásának megszűnése nem szünteti meg ex lege a miniszterek megbízatását is, továbbá a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye is ismeretlen Ausztriában. Ez azt jelenti, hogy a Nemzeti Tanács minden további nélkül megvonhatja a bizalmat a kancellártól, egyes miniszterektől, vagy akár a teljes kormánytól, mint testülettől is. A kancellárral szembeni bizalmatlanság kimondása ugyanakkor nem feltétlenül jár a teljes kormány bukásával, ehhez arra van szükség, hogy az indítvány kifejezetten erre vonatkozzon. A kancellár a szövetségi elnöktől kapott kinevezéssel hivatalba lép, azaz nem a parlament választja meg⁶ (ellentétben Magyarországgal), és a törvényhozás csak közvetett módon tudja leváltani is: a bizalmatlansági indítvány nem szünteti meg automatikusan a kormányfő megbízatását, hanem az elnök ilyenkor köteles felmenteni hivatalából. Ez egyben azzal a következménnyel is jár, hogy a kancellár bukása esetén az elnökre hárul az új kormányfő kinevezésének feladata, amelynek 2019-ben, Sebastian Kurz első kormányának leváltása után Alexander van der Bellen elnök egy átmeneti, szakértői kormány kinevezésével tett eleget. Ez a Brigitte Bierlein vezette kormány tehát nem élvezte a Nemzeti Tanács bizalmát, sőt: nem is rendelkezett kormánytöbbséggel. Feladata csupán annyi volt, hogy az előrehozott választásig tartó átmeneti időszakban ügyvivőként járjon el. Kormányválság esetén tehát az elnöknek jelentős szerepe lehet, hiszen a konstruktív bizalmatlansági indítvány hiányában csak ő tudja eldönteni, ki töltse be a kancellári tisztséget.

⁴ Lásd: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Interview_Heinz-Fischer_BF.pdf?utm 127. oldal, 118. lábjegyzet

⁵ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080115_OTS0162/bmwa-novelle-der-gewerbeordnung-von-bundespraesident-fischer-nicht-beurkundet

⁶ Ausztriában ún. negatív parlamentarizmus működik. Ez azt jelenti, hogy a kormány hivatalban maradhat akkor is, ha nincs mögötte aktív kormánytöbbség, de egyben ellene sincs aktív cselekvő többség. Ezt az teszi lehetővé, hogy a kormányfőt nem a parlament választja meg, hanem az elnök nevezi ki, és így a hivatalba lépéséhez nem, csak az eltávolításához kell aktív parlamenti többség.

Ki kell emelni, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezései szerint a szövetségi elnök bármikor, erre vonatkozó javaslat és ellenjegyzés nélkül menesztheti a kancellárt vagy akár az egész kormányt is. Ez tulajdonképpen tekinthető az osztrák államfő legerősebb hatáskörének, hiszen érdemi, politikai hatással járó döntést hozhat anélkül, hogy a kormány ehhez hozzájárulna. A gyakorlatban azonban ezt az eszközt az elnök nem szokta saját elhatározásból alkalmazni, és abban az értelemben nem is lenne célravezető, hogy ha mindezt a Nemzeti Tanács többségének akaratával szemben tenné meg, akkor az általa választott új kormányfőt bizalmatlansági indítvány veszélyének tenné ki, ami végső soron tartós kormányváltáshoz is vezethetne.

Sajátos rendelkezése az osztrák Alkotmánynak, hogy a szövetségi elnököt átmeneti akadályoztatása esetén a kancellár, azaz a kormányfő helyettesíti [64. cikk (1) bekezdés]. Ez csak akkor változik meg, ha az akadályoztatás meghaladja a 20 napot, amikor is a parlament alsóházának elnöke és két helyettese testületként helyettesítik az államfőt.

Ausztria elnöke rendelkezik a modern köztársaságok államfőinek jellegzetes, szimbolikus hatásköreivel is: képviseli az államot, fogadja más országok nagyköveteit, kinevezi a bírókat és kegyelmi jogkört is gyakorolhat. Formálisan minden szövetségi közhivatal betöltésére ő nevezi ki a hivatalnokokat, azonban az Alkotmány 66. cikk (1) bekezdése szerint ezek egy részét átruházhatja a hatáskörrel rendelkező kormánytagokra. Az osztrák hadsereg főparancsnoka is az államfő, azonban ez nem jelent tényleges vezényleti jogkört a haderő felett.

Amint azt már említettük, Ausztria elnökét az ország választópolgárai közvetlenül választják, melynek főbb szabályait az Alkotmány 60. cikke tartalmazza. Mindenki választó, aki a parlamenti választáson szavazhat, illetve mindenki választható, aki a parlamenti választáson választható, és elérte a 35. életévét. A választás kétfordulós: ha az első fordulóban senki sem szerzi meg a leadott érvényes szavazatok abszolút többségét, akkor az első két helyezett részvételével második fordulóra kerül sor. Az elnöki ciklus hossza 6 év, amely legfeljebb egyszer újítható meg.

A parlamentáris köztársaságokra jellemző módon az osztrák szövetségi elnöknek politikai felelőssége nincs, az alkotmányos előírások megszegése vagy a hivatal gyakorlásával összefüggésben bűncselekmény elkövetése esetén kérhető számon hivatali ideje alatt. Az eljárást a Bundesversammlung (Szövetségi Gyűlés, azaz a kétkamarás parlament együttes ülése) indíthatja meg [68. cikk (1) bekezdés, 142. cikk (1) bekezdés, (2) bekezdés a) pont]. Az eljárást az Alkotmánybíróság folytathatja le, és jogsértés megállapítása esetén az elnököt megfosztja hivatalától.

Érdekesség, hogy népszavazás segítségével a szövetségi elnök a hivatali ideje alatt is leváltható. Ennek azonban igen szigorú feltételei vannak: a népszavazás kiírásáról a Szövetségi Gyűlés dönt a jelenlévők kétharmados többségének szavazatával, melyet követően az elnök a szavazás végéig nem gyakorolhatja jogkörét. Ha a népszavazáson nem szerez többséget az elnök leváltását támogató álláspont, akkor a Nemzeti Tanács automatikusan feloszlik. Ez azt jelenti, hogy Ausztriában nem lehet felelőtlenül játszani kormányzati pozícióból az államfővel. Amennyiben a kormánytöbbség politikai okokból az elnök menesztését szeretné, akkor vállalnia kell azt a kockázatot, hogy a kezdeményezés elbukása az ő mandátumuk végét jelentheti. Mindenesetre tény, hogy ezzel a rendelkezéssel bizonyos mértékű politikai felelősséget mégis teremt az államfő számára az Alkotmány, azonban a szigorú szabályok miatt ennek érvényesítése a gyakorlatban igen valószínűtlen.

Magyarország berendezkedése

Amint arra már utaltunk, Magyarország – Ausztriához hasonlóan – parlamentáris köztársaság, azonban szomszédjával ellentétben hazánk unitárius állam, így az összehasonlítás szempontjából csak másodlagosak azok a hatáskörök, melyek Ausztria szövetségi berendezkedéséhez kapcsolódnak. Jelen elemzés mindezekre nem is tér ki.

A magyar köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. Fontos, hogy e definíció alapján fenntartható az Alkotmánybíróság fent idézett megállapítása, mely szerint az államfő nem része sem a végrehajtó, sem egyéb hatalmi ágaknak, hanem azok felett állva szimbolikusan képviseli az országot és a nemzet egységét. Szimbolikus feladatkörei közé tartozik Magyarország képviselete, vagy éppen a Magyar Honvédség főparancsnoksága, melyre már utaltunk. Hatásköreit tekintve elkülöníthetjük az ellenjegyzéshez nem kötött, illetve az ellenjegyzéshez kötött feladatokat.

Ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörök többek között a törvénykezdeményezési jog, a választások időpontjának kitűzése, az Országgyűlés alakuló ülésének összehívása, javaslattevés egyes közjogi tisztségviselők személyére (pl. miniszterelnök, legfőbb ügyész, a Kúria elnöke) vagy éppen a kegyelmezési jogkör⁷. Ezzel szemben a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges egyebek mellett nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez, nagykövetek megbízásához és fogadásához vagy éppen miniszterek és államtitkárok kinevezéséhez.

Kinevezési jogkörei gyakorlása során a magyar államfő nem mérlegelhet: az elé terjesztett javaslatok szerint kell eljárnia. Kivételt jelent azonban, ha a kinevezés jogszabályi feltételei hiányoznak, vagy ha alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Ez utóbbi jelent némi értelmezési mozgásteret számára, ugyanakkor igen szűk körben, és a közelmúltban nem is akadt példa arra, hogy a köztársasági elnök egy elé terjesztett kinevezést nem hajtott volna végre.

A miniszterelnök tekintetében a köztársasági elnöknek csak javaslattevési joga van, kinevezés ebben az esetben nem történik. A miniszterelnök megbízását az Országgyűléstől nyeri, a képviselők több mint felének szavazata alapján⁸. Ez azt jelenti, hogy ellentétben Ausztriával, a kormányfő csak akkor léphet hivatalba, ha a törvényhozás abszolút többsége aktívan támogatja. Ezzel összefüggésben leváltani is csak akkor lehet a miniszterelnököt, ha nem csupán elvesztette a többség bizalmát, de egyben utódja mögött áll a parlamenti többség. Ezt szolgálja a magyar alkotmányos rendszer integráns részét képező konstruktív bizalmatlansági indítvány, mellyel a köztársasági elnök megkerülésével tud miniszterelnököt választani az Országgyűlés, ha a bizalmatlanság kimondásával egyidejűleg hivatalba helyezik az új kormányfőt. A kinevezés hiánya és a folyamatos országgyűlési bizalom követelménye miatt Magyarországon a parlamentáris kormányforma tisztább változata érvényesül, melyben az államfőnek a kormányalakítás során csak szimbolikus szerepe van, és könnyebben megkerülhető. Ez egyben annak is fontos bizonyítéka, hogy Magyarország a német kancellárdemokrácia fő elveit vette át, így a magyar kormányfő szerepe erősebb is a közjogi rendszeren belül, mint osztrák partnere esetén. Emellett az Országgyűlés befolyása is erősebb, közvetlenebb a kormányalakítás folyamatára, mint ahogy az Ausztriában látható.

⁷ A kegyelmezési jogkör hagyományosan ellenjegyzéshez kötött hatáskör volt, melyet 2024-ben, az [Alaptörvény 13. módosítása](#) szüntetett meg a kegyelmi botrányt követően.

⁸ Ez a kancellárdemokrácia egyik tipikus vonása: csak az a személy töltheti be a miniszterelnöki tisztséget, akit az összes országgyűlési képviselő több mint fele támogat. Ez éles kontrasztban áll Ausztriával, ahol, amint arra fent utaltunk, az is lehet kancellár, akit nem ellenez a képviselők többsége.

A magyar köztársasági elnök is aláírásával rendeli el a törvények kihirdetését. Fontos azonban rögzíteni, hogy az államfő hazánkban kétféle vétójoggal is rendelkezik: politikai [Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés] és alkotmányossági [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés] vétót is emelhet. Előbbi esetben az elfogadott törvényt nem írja alá, hanem megfontolásra visszaküldi az Országgyűlésnek. Ha azonban a parlament a törvényt újra elfogadja, akkor az elnöknek alá kell írnia azt. Az alkotmányossági vétó azt jelenti, hogy az államfő a törvényt az Alkotmánybíróságra küldi előzetes normakontroll érdekében, mely esetben csak akkor kell aláírnia a jogszabályt, ha a testület nem talál Alaptörvénybe ütköző rendelkezést benne.

Megjegyzendő, hogy az alkotmányossági vétó jóval kevésbé szabad mérlegelés tárgya, mint a politikai: ha a köztársasági elnök a törvényt alkotmányellenesnek tartja, akkor köteles megvétózni, ha azonban nem, akkor ezzel az eszközzel nem élhet. Ez egyben azt is jelenti, hogy a politikai vétó alkalmazása – változatlanul újra elfogadott törvény esetén – kizárja az alkotmányossági vétót, hiszen ha első alkalommal úgy ítélte meg, hogy az nem ütközik az Alaptörvénybe, akkor értelemszerűen ugyanaz a normaszöveg második olvasatban sem lehet alkotmányosértő. Egyébként az alkotmányossági vétó is kizárja a politikait, hiszen az Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, akkor az elnöknek a törvényt alá kell írnia.

Amint arra már utaltunk, a köztársasági elnököt nem közvetlenül a választópolgárok, hanem az általuk választott Országgyűlés választja meg az Alaptörvény 11. cikke szerint. Államfő lehet, aki magyar állampolgár, és legalább 35 éves. Az első szavazási fordulóban a képviselők kétharmadának szavazata szükséges a sikeres választáshoz, de második alkalommal (ahol csak az első két helyezettre lehet szavazni) már az a jelölt nyer, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A magyar köztársasági elnök eltávolítása alkotmányos módon kizárólag a megfosztási eljárás segítségével lehetséges, melyet az Alaptörvény 13. cikke alapján az Országgyűlés kétharmados többséggel kezdeményezhet az alkotmányos rendelkezések megsértése, törvényeknek a tisztsége gyakorlásával összefüggő szándékos megsértése vagy szándékos bűncselekmény elkövetése esetén. Az eljárást az Alkotmánybíróság folytatja le, az indítványnak helyt adó döntés esetén az államfőt a tisztségéből eltávolítja. A magyar köztársasági elnöknek tehát semmilyen politikai felelőssége nincs, pusztán jogi okokból lehet alkotmányos módon eltávolítani.

Összehasonlítás

Amint láthatjuk, a két ország államfőinek alkotmányos szerepe alapvetően hasonló. Mindkét esetben túlsúlyban vannak a szimbolikus, reprezentatív feladatkörök, hiányzik az érdemi politikai hatalom, és jelentős szerepe van a kormánytagok ellenjegyzésének az elnöki hatáskörgyakorlás során. Mégis megfigyelhetünk fontos eltéréseket is a magyar és az osztrák államfő szerepe között, melyek nem csupán azzal állnak összefüggésben, hogy közvetlen vagy közvetett választáson nyerik-e el megbízatásukat. Az alábbiakban hat fontos szempont szerint hasonlítjuk össze a két alkotmányos berendezkedés releváns szabályait, melyből kiderül, hogy egy lényegi pont kivételével paradox módon a kisebb legitimációval rendelkező magyar köztársasági elnök erősebb, mint az osztrák szövetségi elnök – ez az egy kivétel azonban nagy jelentőséggel bírhat.

1. Kinevezési jog, beleszólás a kormányalakításba

Ausztria szövetségi elnökének nagy jelentőségű feladatköre az állami tisztségviselők, köztük a kormányfő kinevezése. A kinevezések nagy része során érvényesül azonban a javaslatétel és az ellenjegyzés követelménye, amely a leginkább a kancellár kinevezése esetén furcsa, hiszen ebben az esetben a saját kinevezését ellenjegyzi a kormány vezetője. A kancellár kinevezése egyébként épp kivételt jelent a javaslatétel főszabálya alól, itt elsősorban a parlamenti erőviszonyok határolják be az államfő mozgásterét.

Magyarországon a köztársasági elnök kinevezési joga jóval szűkebb körben érvényesül: a kormányfő esetén például nem is létezik ilyen, míg minden más esetben kormányzati javaslatra nevezhet ki tisztségviselőket. Míg Ausztriában a kormányzati javaslatétel általános elvként érvényesül az államfői döntések előtt, Magyarországon ilyen elv nincs, azonban a javaslatételt az Alaptörvény a legtöbb esetben kifejezetten előírja. Magyar sajátosság, hogy számos esetben a köztársasági elnöknek nem kinevezési, hanem javaslatételi joga van, például a Kúria elnökének személyére az államfő tehet javaslatot az Országgyűlésnek.

A kinevezési jog tekintetében a két államfő alkotmányos szerepe hasonló, de Ausztriában sokkal több tisztségviselőre vonatkozik, mint Magyarországon, míg hazánkban az elnök bizonyos esetekben nem kinevezőként, hanem javaslattevőként jelenik meg, melyre a szomszédos országban nincs példa.

Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy az osztrák elnök sokkal jelentősebb beleszólással rendelkezik a kormányalakítás folyamatába, mint a magyar. A kancellár kinevezéssel nyeri el megbízatását, és menesszéssel veszíti el azt, így a parlamenti bizalom vagy annak hiánya csak közvetett módon érvényesül. Emellett rendkívüli helyzetekben, kormányválságok során az elnök kiemelkedő szerephez juthat, hiszen akár egymaga dönthet átmeneti kormányfő kinevezéséről anélkül, hogy a Nemzeti Tanácsnak ebbe beleszólása lehetne. Sőt, a szövetségi elnök egymaga erre vonatkozó javaslat és ellenjegyzés nélkül meneszhetheti is a kancellárt vagy az egész kormányt, ami kifejezetten erős, ám nem igazán gyakorolt hatáskör. Ez tehát az a lényeges pont, ahol Ausztria államfője érdemben erősebb a magyarnál, azonban e hatáskörnek csak politikai válságok idején van igazán jelentősége, míg az ország hétköznapi kormányzása során nincs.

A kinevezési jog és a kormányalakítás tekintetében tehát Ausztria elnökének valamivel erősebb jogosítványai vannak, mint Magyarországnak.

2. Vétójog

A vétójog tekintetében jelentősebb eltérést figyelhetünk meg a két alkotmányos berendezkedés között. Politikai vétójog Ausztriában egyáltalán nem létezik, míg Magyarországon igen (habár itt is könnyen felülírhatja a kormánytöbbség). Alkotmányossági vétó de jure szintén nem létezik az osztrák szövetségi elnök hatáskörei között, ugyanakkor de facto az aláírás megtagadásával megakadályozhatja az alkotmányellenes törvények hatályba lépését. Hazánkban a köztársasági elnök ezt saját hatáskörben nem teheti meg, azonban jóval erősebb eszköze van ebben a tekintetben: az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhet normakontrollt az elfogadott törvényekkel szemben. Ezt Ausztria államfője nem teheti meg, azaz jóval gyengébb vétójoggal rendelkezik, mint magyar kollégája. A gyakorlatban még nagyobb az eltérés: az osztrák elnök utoljára 2008-ban vétózott meg törvényt, míg a magyar államfők folyamatosan, időről-időre élnek mindkét típusú vétójogukkal.

Ebben a tekintetben tehát Magyarország köztársasági elnöke rendelkezik erősebb jogkörökkel.

3. Törvénykezdeményezési jog

Ez ismét egy olyan terület, ahol Magyarország államfője az erősebb, ugyanis az osztrák szövetségi elnöknek egyáltalán nincs törvénykezdeményezési jogköre, míg hazánkban ez korlátlan, és ellenjegyzéshez sem kötött lehetősége az elnöknek.

Természetesen nem érdemes túlértékelni ezt a jogkört, hiszen a törvényjavaslat mögé parlamenti többséget is kell teremteni, amely az államfői szerepből nem feltétlenül könnyű feladat. Talán épp ezért is láthatjuk azt, hogy a köztársasági elnökök jellemzően nem élnek ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban, habár szerepfelfogástól függően viszonylag erős politikai üzenetként is lehetne alkalmazni.

A törvénykezdeményezési jog tekintetében tehát a magyar köztársasági elnök alkotmányos szerepe erősebb, mint az osztrák szövetségi elnöké.

4. Az ellenjegyzéshez nem kötött jogosítványok

A kormány tagjainak ellenjegyzése az államfői döntések kapcsán abban az esetben merül fel, ha az elnöknek nincs politikai felelőssége. Ebben az esetben ugyanis nem lehet demokratikus eszközökkel elszámoltatni a nem jogsértő cselekedetekért, nem lehet például interpellálni a parlamentben vagy politikai okokból visszahívni. Az ellenjegyzés intézménye tehát arra szolgál, hogy a kormány, mely politikailag felelős a törvényhozásnak, vállalja a politikai felelősséget az államfő helyett, akinek így csak akkor kell elszámolnia tetteivel, ha jogsértésről van szó. Tekintettel arra, hogy mindkét vizsgált állam parlamentáris rendszerű, az elnök egyik országban sem rendelkezik politikai felelősséggel, ezért az ellenjegyzés intézménye mindkét esetben fontos szerephez jut. A két alkotmányos berendezkedés azonban eltérő logikával szabályozza ezt a kérdést.

Ausztriában főszabály szerint minden elnöki döntéshez szükséges az ellenjegyzés, és ez alól csak azok az esetek jelentenek kivételt, melyeket az Alkotmány kifejezetten nevesít. Ilyenből nem sok van, az elnöki hivatal kialakításával és a kormánytagok menesztésével kapcsolatos példát fent már bemutattuk. Némileg sajátos módon még a kancellár kinevezését is ellenjegyzi maga az újonnan kinevezett vezető. Emellett szintén általános elv Ausztriában a javaslattétel elve is, azaz a legtöbb esetben eleve csak úgy kerül döntési helyzetbe a szövetségi elnök, hogy a kormány vagy annak valamely tagja javaslatot tesz neki.

Magyarországon az ellenjegyzés és a javaslattétel elvei nem jelennek meg általános szabályként, de a gyakorlatban sok esetben érvényesülnek. Az Alaptörvény világosan elkülöníti az ellenjegyzéshez nem kötött, illetve az ahhoz kötött államfői hatásköröket, azaz általános szabályok helyett itt az alkotmányozó hatalom egyesével besorolta a feladatokat a két kategóriába. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy több olyan fontos hatásköre van a magyar elnöknek, melyet önállóan meghozhat, mint osztrák kollégájának. A köztársasági elnök például ellenjegyzés nélkül kezdeményezhet törvényjavaslatokat, vagy gyakorolhatja vétójogát, de a miniszterelnöki személyi javaslat megtétele is teljesen önálló hatáskör.

Általánosan elmondható tehát, hogy ebben a tekintetben is a magyar államfőnek erősebb az alkotmányos pozíciója, habár fontos kivételként a kancellár és a teljes kormány menesztéséhez fűződő jogkört meg kell említeni az osztrák elnök esetében, melyhez nem szükséges ellenjegyzés, és Magyarországon ismeretlen eszköz.

5. Szimbolikus szerep

Ebben a tekintetben nincs érdemi különbség a két ország államfője között. Mindkét esetben szimbolikusan az elnök a hadsereg főparancsnoka, képviseli az államot, fogadja más országok nagyköveteit vagy éppen kitüntetések adományoz. Hasonlóképp fontos, bár nem kifejezetten alkotmányos szinten nevesített lehetősége az elnököknek a nyilvánossághoz intézett beszéd, mellyel nagy súlyú ügyekben, vagy nagy ünnepek esetén megszólalhatnak. Ezek a fontos szimbolikus feladatkörök az alkotmányos monarchiákban látott uralkodói szerepekhez erősen hasonlítanak, és azért is képzik fontos részét az elnöki eszköztárnak, mert jellemzően a pártpolitikai csaták feletti közéleti szereplésre adnak lehetőséget, ezzel valóban kifejezve a nemzet egységét.

6. Felelősség

A felelősség tekintetében sincs érdemi eltérés Ausztria és Magyarország államfője között: mindkét országban kizárólag jogi felelősséggel rendelkezik az elnök, politikai tekintetben nem kérhetők számon. Ez meghatározza a hivatalukból idő előtt történő eltávolításuk lehetséges indokait és módját is: bár részleteit tekintve eltér a megfosztási eljárás a két országban, de a lényegi elemeik azonosak: törvényhozói kezdeményezésre az alkotmánybíróságok dönthetnek arról, hogy az államfő elkövetett-e olyan jogsértést, mely indokolja megbízatása idő előtti megszűnését.

Egy fontos különbséget kell kiemelni: Ausztriában a közvetlenül megválasztott szövetségi elnök népszavazás útján közvetlenül is visszahívható, de ezt csak a parlament alsóháza kezdeményezheti, és az eltávolítás sikertelensége esetén az alsóház automatikusan feloszlik. Ebben az értelemben egyedül Ausztriában van alkotmányosan intézményesített módja annak, hogy bizonyos tekintetben politikai felelősséget érvényesítsenek az államfőn, azonban kellő garanciákat tartalmaz az Alkotmány annak érdekében, hogy ezt visszaélészerűen ne lehessen alkalmazni.

Következtetések

A magyar és az osztrák államfő alkotmányos szerepének összehasonlítása alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy mindkét országban a lényegét tekintve hasonló funkciót tölt be az elnök: elsősorban szimbolikus és stabilizáló, a napi pártpolitika felett álló szereplő, akinek nincs jelentős politikai hatalma, és emiatt politikai felelőssége sem. A legalapvetőbb eltérés a megválasztás módjában figyelhető meg, melynek azonban a hatáskörökre, közhatalom mértékére nézve nincsenek egyértelmű következményei: a közvetlenül megválasztott osztrák és az Országgyűlés által választott magyar államfő hasonló helyen található az alkotmányos szervezetrendszerben.

Bizonyos tekintetben Ausztria szövetségi elnöke a nagyobb legitimitációja ellenére még gyengébbnek is tekinthető, mint Magyarország köztársasági elnöke. Példa erre, hogy a szomszédunkban ismeretlen a politikai vétó intézménye, és alkotmányossági vétó is csak korlátozottan érvényesíthető. Ugyanerre mutat, hogy a magyar elnöknek van törvénykezdeményezési joga, és osztrák kollégájához képest több esetben hozhat ellenjegyzéshez nem kötött döntéseket is.

Egy kiemelkedően fontos szerepkör van, melyben Ausztria államfője érdemben erősebb a magyarnál: a kancellár és a kormány egészének kinevezése és menesztése olyan erős jogkör, melyre Magyarországon

nincs példa (nálunk csak a minisztereket és az államtitkárokat nevezi ki a köztársasági elnök), és amely elsősorban kormányválság vagy politikai patthelyzet esetén nagyon erős szerepbe helyezheti a szövetségi elnököt. Magyarországon az ilyen helyzetek kezelése teljes egészében az Országgyűlés kezében van, az elnök akár egy az egyben meg is kerülhető.

Összességében tehát kijelenthető, hogy Ausztriában az elnök bár formálisan része a végrehajtó hatalomnak, és erős demokratikus legitimációval rendelkezik, politikailag gyenge, érdemi befolyást csak kormányválságok, illetve összességében a kormány megalakulása és menesztése kapcsán gyakorolhat. Ezzel szemben Magyarországon az elnök nem része egy hatalmi ágának sem, és gyengébb a demokratikus legitimációja, de a napi működés során mégis jelentősebb befolyással, illetve ellensúly-szereppel rendelkezik (pl. vétójog, törvénykezdeményezési jog), mint osztrák kollégája, míg a kormányalakítás és a kormány megbuktatása kapcsán akár teljesen is megkerülhető. A gyakorlatban azonban mindkét országban megfigyelhető, hogy az egyes elnökök – különböző mértékben – önmérsékletet tanúsítva nem élnek minden alkotmányos jogkörükkel, és sokkal inkább a szimbolikus, reprezentatív szerepre koncentrálnak, mint az aktív politikai szerep betöltésére.

Megállapíthatjuk ezért, hogy a közvetlen választás sem elméleti, sem gyakorlati szempontból nem teszi szükségsszerűvé az államfői hatáskörök érdemi kiterjesztését, hiszen a közvetlenül megválasztott elnök is lehet politikai értelemben gyenge szereplő.