

A köztársasági elnök hatásköri vitája a kormánnyal

A Göncz-ügy összefoglalása

Napjaink egyik legmegosztóbb közjogi és politikai vitája Sulyok Tamás köztársasági elnök tisztségéből való eltávolításának kérdése. Magyar Péter miniszterelnök ugyan a kampány során elmondta, hogy hatalomra kerülése esetén Sulyok Tamásnak és más közjogi méltóságoknak „menniük kell”, ám az egyes tisztségviselők nem távoztak önként a hivatalaikból. Az országgyűlés ezek után az Alaptörvény módosításával kívánja megszüntetni többek között a köztársasági elnök mandátumát is, ami súlyos és messzire mutató alkotmányossági aggályokat vet fel.

A Sulyok Tamás köztársasági elnökkel szemben megfogalmazott kritika szerint a köztársasági elnök *méltatlanná vált* a hivatala betöltéséhez és *elvesztette az emberek bizalmát*. Jól érzékelhető tehát, hogy a hatályos rendelkezések értelmében e kritikák alapvetően nem jogi, hanem politikai természetűek. Ezzel összefüggésben számos elemzés látott napvilágot. Vannak, akik a felvetést *ab ovo* a jogállami működéssel összeegyeztethetetlennek tartják, vannak, akik a célt ugyan legitimnek ismerik el, de az eszközt – az Alaptörvény tizenhetedik módosításának szövegét – a tisztességes eljárás követelményébe ütközőnek tekintik, és vannak olyanok is, akik szerint mind a cél, mind az eszköz elfogadhatónak minősül.

Jelen elemzés nem közvetlenül a fenti vitában igyekszik állást foglalni, célja viszont, hogy bemutasson egy olyan eseményt, nevezetesen a '90-es taxisblokádot, amelyben az akkori kormány (Antall-kormány) és az akkori köztársasági elnök (Göncz Árpád) között valós és súlyos hatásköri vita alakult ki, és amelynek nyomán az Alkotmánybíróság első ízben és elvi értelemben tisztázta a köztársasági elnöki intézmény hatásköreinek határait. Az elemzés a jelenkori viták szempontjából annyiban releváns, hogy rávilágít: az 1990-es években még egy ilyen súlyú ügy nyomán sem merült fel olyan érv vagy igény a kormányoldal részéről, hogy Göncz Árpádnak le kellene mondania. Még úgy sem, hogy valójában a mostanihoz hasonló módon abban az időszakban is – a rendszerváltás óta eltelt időszak harmadával egyező módon – kohabitációban kellett kormányozni az országot.

A vizsgált ügy tanulsága éppen az, hogy a politikai felelősség és a közjogi státusz elválasztása a magyar alkotmányosság egyik legalapvetőbb követelménye. A köztársasági elnök és a Kormány közötti konfliktusok elsődleges rendezési eszköze tehát a hatásköri szabályok értelmezése és az alkotmányos intézmények működtetése, nem pedig az intézmény személyi alapú átalakítása, amint azt a jelenlegi országgyűlési többség elérni kívánja. Tekintettel pedig arra, hogy a köztársasági elnök státuszára vonatkozó alkotmányos szabályok érdemét tekintve a rendszerváltoztatás óta változatlanok, az Alkotmánybíróság ismertetett 48/1991. (IX.26.) határozata is iránytűként kell szolgálgjon a tizenhetedik Alaptörvény-módosítás körüli közéleti, közjogi vitában.

A taxisblokádn és Göncz alkotmányértelmezése

Az 1990. október 25–28. között lezajlott taxisblokádn a rendszerváltást követő időszak első jelentős alkotmányos és politikai válságának tekinthető. Közvetlen előzményét az Antall József vezette kormány üzemanyagár-emelésről szóló döntése jelentette, amely széles körű társadalmi tiltakozást váltott ki. A demonstráló taxisok és fuvarozók országos útlezárásokkal gyakoroltak nyomást a végrehajtó hatalomra, ami a közlekedés súlyos korlátozásához, valamint a közrend fenntartásával összefüggő alkotmányjogi kérdések felmerüléséhez vezetett. A válság során meghatározó szerepet játszott Göncz Árpád köztársasági elnök, aki a fegyveres erők főparancsnokaként ellenezte a honvédség rendfenntartási célú alkalmazását, és a konfliktus tárgyalásos rendezését szorgalmazta. E fellépése hatásköri vitát eredményezett a köztársasági elnök és a kormány alkotmányos jogosítványainak elhatárolásával kapcsolatban, amely közvetlen előzményévé vált a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatnak.

A 48/1991 (IX.26.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság határozatának jelentősége, hogy három kérdés megválaszolásával elvi élel fektette le a köztársasági elnöki tisztség helyzetét a hatalommegosztás rendszerében. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatának elemzése során Petrétai József arra hívja fel a figyelmünket, hogy *„az államfőnek vannak ugyan olyan funkciói, illetve feladat- és hatáskörei, amelyek kapcsolódnak az egyes hatalmi ágakhoz, de ezek nem a hatalmi ágak által ellátott fő funkciók gyakorlását jelentik, hanem csak ezek kiegészítését.”*¹ Ebből Petrétai azt a megállapítást vonja le, hogy az államfő a hatalmi ágak egymáshoz viszonyított, alkotmányos értelemben vett normál működése során passzív *„és csak e hatalmi ágak [törvényhozó és végrehajtó hatalom] funkciózavara esetén válik aktívvá.”*²

A Sólyom-féle Alkotmánybíróság bevallottan aktivista szemléletét jól illusztrálja e határozat, tekintve, hogy a több indítvány nyomán egyesített ügyben a testület három kérdésben rendezte a köztársasági elnök, a kormány és az Országgyűlés kapcsolatát a hatásköri szabályok értelmezésén keresztül.

A határozat alapjául szolgáló kérdések, illetve az indítványozók a következők voltak. Az Antall-kormány honvédelmi minisztere, Für Lajos egyfelől az Országgyűlés hatásköréből, másfelől pedig a köztársasági elnök főparancsnoki tisztségéből fakadó, békeidőben meglévő hatáskörökkel összefüggésben kérte állásfoglalásra az Alkotmánybíróságot az említett közjogi szervek hatáskörét illetően az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése értelmében. Másrészt, szintén a kormány tagjaként Balsai István igazságügy-miniszter a köztársasági elnök személyi sérthetetlenségével összefüggésben Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésben foglaltak értelmezésére kérte az Alkotmánybíróságot. Harmadrészt, az Országgyűlés Kulturális bizottsága a kinevezési törvénnyel kap-

¹ Petrétai József: A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989-2014. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 122. o.

² ibid. 123. o.

csolatban a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött kinevezési aktusai során felmerülő mérlegelési jogának tisztázását kérte a taláros testülettől.

A főparancsnoki tisztség kapcsán fontos kiemelnünk, hogy az a történelmi hagyományokból eredeztethető, azonban nem állt rendelkezésre olyan tapasztalati tudás, mely megfelelően alkalmazható lett volna „a *hadserg irányításának demokratikus mechanizmusaira*”³. E körben az Alkotmánybíróság az „irányítás” és a „vezetés” fogalmak elhatárolásából indult ki.

A distinkciót a (köz)igazgatási jogi fogalomhasználatból emelte át a testület. Rögzítették, hogy az irányítás olyan hierarchikus kapcsolatokban merülhet fel, amikor az irányító kívülről gyakorol döntő befolyást az irányított működésére, ezzel szemben a vezető az adott szervezeten belül fejt ki ilyen hatást.

Az Alkotmánybíróság – lezárva a már a Kerekasztal- tárgyalások során is felmerült kérdést – tisztázta a köztársasági elnök főparancsnoki státuszának tartalmát. Megállapították, hogy a főparancsnoki jogosítvány „nem hatásköri szabály.”⁴ Az Alkotmánybíróság többek között azért jutott erre a következtetésre, mert az Alkotmány nem cízellátta az irányításon belüli kompetenciákat. Fontos azonban kiemelni, hogy a határozat alapján az Alkotmány 29. § (2) bekezdéséből annyi mindenképpen következik, „hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni.”⁵ Ebből ugyanakkor nem következik önálló végrehajtó hatalmi jogosítvány, tehát az Alkotmánybíróság ezzel lényegében kizárta annak lehetőségét, hogy a köztársasági elnök a főparancsnoki címre hivatkozva a Kormánytól független operatív irányítási vagy parancsadási jogkört gyakoroljon a Magyar Honvédség felett.

Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az Alkotmány vonatkozó szakaszában megjelenő felsorolás a fegyveres erők irányítására jogosult közjogi szervek körét taxatív módon határozza meg. A testület kimondta a hatáskörelvonás tilalmának elvét, vagyis, hogy „az Országgyűlés a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike részére, ha ezzel az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el.”⁶

Ami az igazságügyi tárca vezetőjének kérdését illeti, a köztársasági elnök személyének sérthetlensége mellett az Alkotmány „a felelőtlenségének határait is kijelölte.”⁷ A határozatban az Alkotmánybíróság különválasztotta a jogi és a politikai felelősséget azzal, hogy – mint azt majd látni fogjuk alább az ellenjegyzés kapcsán – ez utóbbit kizárta. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ha a későbbiekben a jogalkotó a köztársasági elnök becsületének és méltóság-

³ Halász, Iván- Boldizsár Szentgáli-Tóth: 48/1991.(IX. 26.) AB határozat – Göncz I. (2021): 125-146. Online elérhető: In: http://real.mtak.hu/135108/1/48_1991.pdf utolsó letöltés: 2023. 02. 18. 13:51

⁴ 48/1991.(IX.26.) AB határozat

⁵ ibid.

⁶ ibid.

⁷ Halász, Iván- Boldizsár Szentgáli-Tóth: 48/1991.(IX. 26.) AB határozat – Göncz I. (2021): 125-146. Online elérhető: In: http://real.mtak.hu/135108/1/48_1991.pdf

gának magasabb szintű védelmét akarná megállapítani, úgy az Alkotmányos alapjogként rögzített „szabad véleménynyilvánításhoz való jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.”⁸

Végül az Országgyűlés Kulturális bizottságának kérdésére reagálva a köztársasági elnöki hatáskörébe tartozó kinevezésekkel kapcsolatos ellenjegyzési kényszerrel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kinevezési hatáskör nem formális hatáskör. Ebből egyfelől az következik, hogy a kinevezésekhez szükséges kormányzati ellenjegyzés a meghatározott esetekben érvényességi kellékként jelenik meg. Másfelől pedig az Alkotmánybíróság azt is jelezte, hogy joggyakorlás negatív aspektusaként megjelenik a kinevezés megtagadása, mely aktus ellenjegyzése „fogalmilag kizárt.”⁹

Mivel a politikai felelősséget a kormány az ellenjegyzéssel vállalja át, ezért ebben a formában a kinevezés megtagadása a köztársasági elnök önálló politikai döntése. E döntést azonban korlátok közé szorítja a kinevezés eljárásrendi sajátossága, mely alapján azt nem a köztársasági elnök, hanem az arra felhatalmazott egyéb szerv kezdeményezi.

⁸ 48/1991. (IX.26.) AB határozat

⁹ ibid.