



ALAPJOGOKÉRT
KÖZPONT

KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI SZEREPELFOGÁSOK



Köztársasági elnöki szerepfelfogások a rendszerváltástól napjainkig

Vezetői összefoglaló

A magyar köztársasági elnöki intézmény 1990 óta a parlamentáris kormányforma keretei között működik. Az államfő közvetett, parlamenti legitimációval rendelkezik, közjogi szerepe pedig elsősorban a nemzeti egység kifejezéséhez, az államszervezet demokratikus működésének őrzéséhez, valamint reprezentatív és garanciális feladatok ellátásához kapcsolódik. A politikai végrehajtó hatalom súlypontja a kormánynál marad, az elnöki hatáskörök pedig alapvetően kontroll-, és szimbolikus jellegűek.

A rendszerváltás idején kialakított szabályozási modell tudatosan korlátozott államfői szerepet hozott létre. Az Országgyűlés általi választás, az ellenjegyzés rendszere, a kivételesen gyakorolható feloszlatási jog, valamint a felfüggesztő vétó együttesen olyan közjogi szerkezetet eredményezett, amelyben az elnök alkotmányos jelentősége számottevő, politikai mozgástere viszont szűk. Az Alaptörvény megőrizte ezt az alapkaraktert, miközben pontosította az elnökválasztás szabályait, egyes kinevezési és megbízási döntések megtagadásának feltételeit, továbbá átalakította a különleges jogrendi rendelkezéseket és részletesebb jogállási szabályokat rögzített.

Az egyes elnöki ciklusok eltérő szerepfelfogásokat jelenítenek meg. Göncz Árpád működését aktív, morális tekintélyre épülő államfői felfogás jellemezte, amely a rendszerváltás utáni közjogi határok kijelölésében is meghatározó szerepet kapott. Mádl Ferenc köztársasági elnökként mértéktartó jogász szemlélettel, az alkotmányosság iránti érzékenységgel és az intézményi folytonosság megőrzésére törekedve látta el hivatalát. Sólyom László elnöksége az alkotmányvédő szerepfelfogás legerőteljesebb példája, amelyben az előzetes normakontroll és a politikai vétó intenzív alkalmazása központi jelentőségűvé vált.

Schmitt Pál elnöksége a formális, visszafogott államfői működés példjaként értelmezhető, mivel hivatali ideje alatt a törvényhozási kontrolleszközök alkalmazása elmaradt. Áder János szelektív és mérsékelt kontrollgyakorlatot alakított ki, különösen környezetvédelmi, jogállamisági és jogtechnikai kérdésekben. Novák Katalin államfői profilját a reprezentatív, kommunikációs és külpolitikai aktivitás határozta meg, elnökségének közjogi megítélését pedig döntően a kegyelmi ügy alakította. Sulyok Tamás eddigi működésében a jogász-technokrata szemlélet, az intézményi folytonosság és a visszafogott közjogi aktivitás kapott hangsúlyt.

A jogkörgyakorlás alapján a politikai vétó és az előzetes normakontroll tekinthető a köztársasági elnök legfontosabb törvényhozási kontrolleszközének. Ezek a jogosítványok lehetőséget adnak az államfőnek politikai, jogállamisági, kodifikációs vagy alkotmányossági aggályok jelzésére. A vizsgált időszakban Sólyom László és Áder János alkalmazta leggyakrabban a politikai vétót, míg Mádl Ferenc és Sólyom László esetében az előzetes normakontroll kapott különös jelentőséget. Schmitt Pál gyakorlata azt jelzi, hogy az elnöki kontroll alkotmányos eszköztára ténylegesen csak aktív jogkörgyakorlás esetén válik érdemi intézményi tényezővé.

A kegyelmi jogkör a köztársasági elnöki működés egyik legérzékenyebb területe. Göncz Árpád kiugróan aktív kegyelmi gyakorlata több alkalommal társadalmi és morális vitákat váltott ki. A későbbi elnökök általában visszafogottabb kegyelmi gyakorlatot folytattak, Novák Katalin elnöksége azonban

megmutatta, hogy egyetlen kegyelmi döntés is képes az államfői intézmény politikai, erkölcsi és közjogi legitimitását alapvetően megrendíteni. A K. Endre-ügy lemondásokhoz, valamint az egyéni kegyelmezés alkotmányos szabályainak módosításához vezetett.

Összességében a magyar köztársasági elnöki tisztség formális közjogi mozgástere 1990 óta korlátozott, tényleges jelentőségét azonban az alkotmányos hatáskörök, az elnök személyes szerepfelfogása, az aktuális politikai környezet és a közbizalom szintje együtt alakítja. A köztársasági elnök a magyar közjogi rendszerben szimbolikus integrációs szereplőként, alkotmányos kontrollpontként és kivételes helyzetekben garanciális tényezőként tölti be hivatalát.

Tartalom

Vezetői összefoglaló	3
A köztársasági elnök helye a magyar közjogi rendszerben	6
1990 után: szabályozási koncepció és változások	6
A magyar köztársasági elnökök alkotmányos önértelmezése 1990 után	9
Göncz Árpád (1990 – 2000)	9
Mádl Ferenc (2000 – 2005)	9
Sólyom László (2005 – 2010)	10
Schmitt Pál (2010 – 2012)	10
Áder János (2012 – 2022)	11
Novák Katalin (2022 – 2024).....	12
Sulyok Tamás (2024 –).....	12
A köztársasági elnökök jogköreinek gyakorlása	13
Göncz Árpád (1990 - 2000).....	13
Előzetes normakontroll	13
Politikai vétó.....	13
Törvénykezdeményezés	14
Kegyelmi döntések.....	14
Mádl Ferenc (2000 - 2005)	14
Előzetes normakontroll	14
Politikai vétó.....	15
Törvénykezdeményezés	15
Kegyelmi döntések.....	15
Sólyom László (2005 - 2010)	15
Előzetes normakontroll	16
Politikai vétó.....	16
Törvénykezdeményezés	16
Kegyelmi döntések.....	16
Schmitt Pál (2010 – 2012)	16
Előzetes normakontroll	17
Politikai vétó.....	17
Törvénykezdeményezés	17
Kegyelmi döntések.....	17

Áder János (2012 - 2022)	17
Előzetes normakontroll	17
Politikai vétó.....	18
Törvénykezdeményezés	18
Kegyelmi döntések.....	18
Novák Katalin (2022 - 2024)	18
Előzetes normakontroll	19
Politikai vétó.....	19
Törvénykezdeményezés	19
Kegyelmi döntések.....	19
Sulyok Tamás (2024 -)	20
Előzetes normakontroll	20
Politikai vétó.....	20
Törvénykezdeményezés	20
Kegyelmi döntések.....	21
Konklúzió	21

A köztársasági elnök helye a magyar közjogi rendszerben

1990 után: szabályozási koncepció és változások

A magyar köztársasági elnöki intézmény 1990 óta a parlamentáris kormányforma logikájába illeszkedik. Ennek lényege, hogy az államfő nem a végrehajtó hatalom politikai vezetője, hanem alkotmányos-közjogi szereplő: kifejezi a nemzet egységét, őrködik az államszervezet demokratikus működése felett, de a kormányzati politika alakítása és végrehajtása nem hozzá, hanem az Országgyűlésnek felelős kormányhoz tartozik. Ezért a magyar államfői modell 1990 óta alapvetően korlátozott hatalmú („gyenge”) elnöki modellnek tekinthető: az elnöknek vannak önálló alkotmányos kontroll- és kezdeményezési eszközei, de ezek nem teszik őt a politikai végrehajtó hatalom központjává, szerepe mindvégig inkább szimbolikus maradt.

A rendszerváltás idején kialakított konstrukció háttérében egy politikai-jogi megfontolás állt: a korábbi pártállami hatalomkoncentráció után a közjogi rendszer ne egy erős, közvetlen demokratikus felhatalmazással rendelkező államfőre épüljön. Kialakításakor nemcsak az intézménnyel magával, de annak lehetséges várományosával szembeni bizalmatlanság is jelen volt.

Az 1989. évi XXXV. törvény még az első köztársasági elnök közvetlen választásának szabályait tartalmazta: a jelöléshez választópolgári ajánlás kellett, és az elnököt a választópolgárok közvetlenül választották volna meg. Az 1989. november 26-i ún. négyigenes népszavazás politikai következményeként azonban az elnökválasztást az országgyűlési választások utánra halasztották, majd az 1990. évi XL. törvény az államfő parlament általi megválasztásán alapuló modellt rögzítette. Ez meghatározó jelentőségű volt: az államfő nem önálló mandátumot, hanem közvetett, parlamenti legitimitációt kapott.

Az 1989–1990-ben kialakult alkotmányos rendben a köztársasági elnök Magyarország államfője lett, az első számú közjogi főméltóság, aki kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. A szöveg ugyan a Magyar Honvédség főparancsnokává is teszi, ez azonban a parlamentáris rendszerben nem jelentett tényleges katonai-kormányzati irányító szerepet.¹ Az elnököt az Országgyűlés választja öt évre, egyszeri újraválaszthatósággal. A megválasztás szabályai eredetileg háromlépcsős parlamenti eljárást tartalmaztak: az első és második szavazásban kétharmados többségre volt szükség, a harmadik fordulón pedig már a legtöbb szavazat is elegendő lehetett. A modell célja az volt, hogy lehetőség szerint szélesebb parlamenti konszenzussal válasszanak államfőt, de az intézmény betöltése ne váljon tartósan lehetetlenné.

Az államfő hatáskörei több csoportra oszthatók. Az első körbe a reprezentatív és szimbolikus jogkörök tartoznak: Magyarország képviselete, nagykövetek megbízása és fogadása, kitüntetések adományozása, állami ünnepi szerepek ellátása. A második körbe a parlamenti működéshez kapcsolódó jogok sorolhatók: az Országgyűlés alakuló ülésének összehívása, részvétel és felszólalás az Országgyűlés ülésein, törvénykezdeményezés, országos népszavazás kezdeményezése. A harmadik kör a személyi döntésekhez kapcsolódik: a miniszterelnök személyére tett javaslat, miniszterek kinevezése, bírák kinevezése, egyes közjogi tisztségviselők

¹ Szente Zoltán: *Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben?* In: Csink–Szabó szerk.: *Az államfő jogállása I.* Budapest: Pázmány Press, 2013, 111–126.

kinevezése vagy jelölése. A negyedik kör az alkotmányos kontroll: a politikai vétó és az alkotmányossági vétó. Ezek a jogkörök jellemzően nem végleges döntési hatalmat, hanem késleltetést, kezdeményezést vagy alkotmányossági kontrollt jelentenek.²

A köztársasági elnök „gyenge közjogi helyzetét” leginkább az ellenjegyzés intézménye fejezi ki. Az elnök számos intézkedése csak a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzésével érvényes. Ez a parlamentáris rendszerek klasszikus megoldása, célja a felelősség átvállalása: a politikai felelősség nem az államfőt, hanem a Kormányt terheli. Hiszen az államfő politikai felelősséggel nem rendelkezik, el nem számoltatható, bizalmatlansági indítvánnyal vagy más módon politikai okokból el nem mozdítható. Az ellenjegyzés ezért nem pusztán formai aktus, hanem felelősségi és hatalommegosztási technika. Ahol ellenjegyzés szükséges, ott az államfő önálló politikai döntéshozó szerepe korlátozott.³ Különösen igaz ez a kinevezési, kitüntetési, állampolgársági és kegyelmi ügyekre, amelyekben az elnöki aláírás alkotmányos jelentőségű ugyan, de rendszerint nem válik kormányzati politikát meghatározó aktussá.

A törvényhozási eljárásban az elnök két fontos kontrolleszközzel rendelkezik. Ha a törvénnyel politikai vagy célszerűségi okból nem ért egyet, megfontolásra visszaküldheti azt az Országgyűlésnek. Ez a politikai vétó azonban csak felfüggesztő hatású: az Országgyűlés újra tárgyalja a törvényt, és ha fenntartja akaratát, az elnöki ellenállás rendszerint nem akadályozhatja meg végleg a törvény kihirdetését. Ha az elnök alkotmányellenességet észlel, az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ez erősebb jogkör, mert az Alkotmánybíróság döntése ténylegesen megakadályozhatja az alkotmányellenes rendelkezés hatálybalépését. E hatáskör tehát az alkotmányossági kontroll egyik szereplőjévé teszi az államfőt.⁴

Az Országgyűlés felosztatásának joga szintén korlátozott. A köztársasági elnök nem élhet szabad politikai mérlegeléssel, hanem csak meghatározott alkotmányos feltételek fennállása esetén oszthatja fel az Országgyűlést. A korábbi Alkotmány szerint ilyen ok volt például, ha az Országgyűlés meghatározott időn belül több alkalommal megvonta a bizalmat a Kormánytól, vagy ha nem választotta meg az elnök által javasolt miniszterelnököt bizonyos időn belül. A hatályos Alaptörvényben a felosztatási jog továbbra is kivételes: a köztársasági elnök akkor élhet vele, ha a Kormány megbízatásának megszűnése után az Országgyűlés negyven napon belül nem választ miniszterelnököt, vagy ha az adott évi központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.⁵

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény a köztársasági elnöki intézmény koncepcióját nem alakította át radikálisan, habár akkor és azóta is voltak ilyen elképzelések.⁶ Megtartotta az ötéves mandátumot, az egyszerű újraválaszthatóságot, az Országgyűlés általi választást,

² Petrétei József: *A köztársasági elnök, mint Magyarország államfője*. JURA, 2010/2, 82–96.

³ Kovács Virág: *A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról*. Pázmány Law Working Papers, 2011/14. 4. o.; Petrétei József: *Az ellenjegyzés intézményéről*. JURA, 2011/1, 99–116.

⁴ Petrétei József: *A köztársasági elnök vétójogáról*. Jogtudományi Közlöny, 2005/4, 131–150.

⁵ Kovács Virág: *A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról*. Pázmány Law Working Papers, 2011/14. 5-6. o.

⁶ Lásd Szente Zoltán: *Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben?* In: Csink-Szabó szerk.: *Az államfő jogállása I*. Budapest: Pázmány Press, 2013, 111–126.

a nemzeti egységet kifejező és az államszervezet demokratikus működése felett örökdő államfői formulát. Ugyanakkor több ponton módosította és pontosította a szabályokat. A jelöléshez már nem

ötven képviselő, hanem az országgyűlési képviselők legalább egyötödének ajánlása szükséges. A választási eljárás három forduló helyett két szavazási szakaszra egyszerűsödött: az első fordulóban továbbra is kétharmados többség kell, a másodikban viszont a legtöbb érvényes szavazat elegendő. A szabályozás ezzel egyszerre őrzi konszenzuskényszert és biztosítja a tisztség betöltésének gyors lezárását.⁷

Az Alaptörvény a hatásköri szerkezetben is megőrizte az 1990 óta érvényes fő irányt. Az elnök továbbra is kezdeményezhet törvényt és népszavazást, kitűzi a választásokat, képviseli Magyarországot, kinevezési és megerősítési jogokat gyakorol, illetve politikai vagy alkotmányossági vétóval élhet. Újabb hangsúlyt kapott azonban az egyes elnöki döntések megtagadásának szabályozása. A hatályos Alaptörvény szerint az elnök bizonyos kinevezési vagy megbízási aktusokat megtagadhat, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy ha alapos okkal arra következtet, hogy az aktus az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.⁸ Kitüntetés esetében megtagadási ok lehet az Alaptörvény értékrendjének sérelme. Ez látszólag erősíti az elnöki mérlegelést, de továbbra is kivételes, kontrolljellegű hatáskörrel van szó.

Külön figyelmet érdemel a különleges jogrendi szabályok változása.⁹ A korábbi alkotmányos szerkezetben a köztársasági elnöknek a rendkívüli állapothoz és szükségállapothoz kapcsolódóan sajátos szerepe volt, különösen az Országgyűlés akadályoztatása esetén. Az Alaptörvény későbbi módosításai, különösen a 2020-as kilencedik és a 2022-ben hatályba lépő módosított különleges jogrendi szabályok, egyszerűsítették a különleges jogrendi kategóriákat, és a Kormány rendkívüli rendeleti mozgásterét helyezték előtérbe. A köztársasági elnök e körben továbbra is megjelenik, mint helyettesítő vagy garanciális szereplő, például az Országgyűlés akadályoztatása esetén, de nem válik a rendkívüli kormányzás tényleges vezetőjévé.¹⁰

A köztársasági elnök jogállásának részletes szabályait a 2011. évi CX. törvény rendezi. Ez meghatározza a székhelyet, a hivatali szervezetet, a lemondás, akadályoztatás, összeférhetetlenség, vagyonnyilatkozat és javadalmazás egyes szabályait. A törvény alapján a köztársasági elnököt hivatala, a „Sándor-palota” segíti. E szabályok az intézmény működési önállóságát és méltóságát biztosítják, de nem változtatják meg a hatalmi pozíció lényegét: az államfő nem kormányzati centrum, hanem alkotmányos államfői intézmény.

⁷ Wiener György: Három koncepció a köztársasági elnöki intézményről (1946, 1988–1990, 2010–2013). In: Csink Lóránt – Szabó István szerk.: Az államfő jogállása II. Budapest: Pázmány Press, 2015.; Kukorelli István: Közvetve, vagy közvetlenül? In: Csink Lóránt – Szabó István szerk.: Az államfő jogállása I. Budapest: Pázmány Press, 2013, 51–66.

⁸ Petrétei József: *A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei*. JURA, 2015/1, 78–99.

⁹ Petrétei József: *A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei*. Állam- és Jogtudomány, 2015/4, 24–44.

¹⁰ Horváth Attila: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében*. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 2021, 122–148.

Összességében a magyar köztársasági elnöki szabályozás 1990 óta nagyfokú kontinuitást mutat. A változások többnyire technikai, eljárási vagy garanciális természetűek: módosult a választási eljárás, pontosabbá váltak egyes megtagadási jogok, átalakultak a különleges jogrendi szabályok, és részletesebb lett az elnöki jogállás törvényi rendezése. A koncepcionális alap azonban nem változott: Magyarország parlamentáris rendszerében a politikai végrehajtó hatalom központja a Kormány, nem a köztársasági elnök. Az államfő fontos alkotmányos fék, szimbolikus integrációs szereplő és kivételes helyzetekben garanciális tényező, de hatalma 1990 óta tudatosan korlátozott. Ez a gyenge elnöki modell a magyar közjogi berendezkedés egyik tartós eleme, amely így nagyon szűkre szabja a tisztséget betöltő személy mozgásterét.

A magyar köztársasági elnökök alkotmányos önértelmezése 1990 után

Göncz Árpád (1990 – 2000)

Az 1989 utáni alkotmányos berendezkedés parlamentáris köztársaságot hozott létre, ugyanakkor az államfő pontos politikai és közjogi mozgásterét a gyakorlatban még nem volt egyértelmű.¹¹ Göncz Árpád (1922 - 2015) személyes életútja, 1956-os szerepvállalása, ellenzéki múltja és műfordítói munkássága kezdetben erős morális legitimitációt biztosított számára, ami hozzájárult ahhoz, hogy a nyilvánosságban a demokratikus átmenet egyik erkölcsi tekintélyeként és az alkotmányosság védelmezőjeként jelenjen meg. Elnökségének első ciklusában vált különösen hangsúlyossá az államfői tisztség aktívabb szerepfelfogása. A taxisblokádnál, a médiaelnöki kinevezések, a kinevezési jogkörök körüli viták, valamint a honvédség főparancsnoki jogkörének meghatározása mind olyan politikai ügyek voltak, amelyekben egyfelől kirajzolódtak a köztársasági elnöki hatáskörök gyakorlati határai, illetve világossá váltak a posztkommunista elithez fűződő politikai kapcsolatai is. Göncz az államfői hivatalt nem pusztán reprezentatív intézményként fogta fel, hanem olyan demokratikus kontrollszerepként is, amely bizonyos helyzetekben képes lehet ellensúlyt képezni a kormányzati hatalommal szemben.¹² Az Alkotmánybíróság döntései ugyanakkor fokozatosan korlátok közé szorították az elnöki jogköröket. A főparancsnoki funkció kapcsán kimondták, hogy az nem jelent önálló irányítási vagy parancsadási hatáskört, a kinevezési ügyekben pedig szűkítették az elnöki mérlegelés lehetőségét.¹³ Göncz elnökségének jelentősége ezért kettős: egyrészt megteremtette az aktív, morális tekintéllyel rendelkező államfő mintáját, másrészt hozzájárult ahhoz, hogy a magyar parlamentarizmusban világosabbá váljanak a köztársasági elnöki szerep alkotmányos korlátai.

I. MÁDL FERENC (2000 – 2005)

Mádl Ferenc (1931 - 2011) köztársasági elnöki működése a rendszerváltás utáni államfői intézmény konszolidáltabb szakaszához kapcsolható. Göncz Árpád elnöksége még az államfői szerep gyakorlati határainak kijelöléséről szólt, Mádl esetében viszont már egy alkotmányjogilag jobban körülhatárolt tisztség betöltéséről beszélhetünk. Személyes tekintélyének alapját elsősorban jogtudói pályája, európai jogi műveltsége és a közéleti ügyekben tanúsított mértéktartása adta. Elnöki szerepfelfogása ezért kevésbé volt konfrontatív, inkább a jogállamiság, az alkotmányosság és az intézményi folytonosság védelmére épült. Mádl közjogi aktivitása főként a törvényhozással szembeni alkotmányos kontroll

¹¹ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila szerk.: *Human Rights in Hungary*. Hága: Eleven International Publishing, 2011.

¹² Kim, Dae Soon: *Göncz Árpád. A Hungarian President*. Boulder–Budapest: Social Science Monographs, 2012.

¹³ Körösnéyi András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris Kiadó – MTA TK Politikatudományi Intézet, 2015.

eszközeiben jelent meg.¹⁴ Az elnöki vétó és különösen az előzetes normakontroll kezdeményezése révén képes volt jelezni, ha egy elfogadott törvénnyel kapcsolatban alkotmányossági aggályai merültek fel. Ez a gyakorlat ugyan aktívabbnak tekinthető, mint Göncz Árpád második ciklusának visszafogottabb államfői működése, mégsem jelentette a korai Göncz-időszak erőteljesebb ellensúlyozó modelljének visszatérését. Mádl nem kívánt önálló politikai centrumként fellépni a kormányzattal szemben; aktivitása inkább szakjogi és alkotmányvédelmi természetű volt. Mádl elnökségének jelentősége ezért abban ragadható meg, hogy az államfői tisztséget a jogász racionalitás és az alkotmányos mértéktartás felől értelmezte.¹⁵ Működése azt mutatta, hogy a köztársasági elnök a parlamentáris rendszerben korlátozott politikai hatáskörökkel is képes érdemi kontrollfunkciót betölteni, különösen akkor, ha a rendelkezésére álló eszközöket következetesen, de nem pártpolitikai logika szerint alkalmazza. Elnöksége így a magyar államfői szerep egyik visszafogottabb, jogállami kontrollra épülő modelljét képviseli: kevésbé látványos, mint Göncz Árpád első ciklusa, de fontos a köztársasági elnöki intézmény alkotmányos normalizálódása szempontjából.

II. SÓLYOM LÁSZLÓ (2005 – 2010)

Sólyom László (1942 - 2023) köztársasági elnöki működése a rendszerváltás utáni magyar államfői szerep egyik legkarakteresebb, alkotmányosság-központú modelljeként értelmezhető. Elnöki szerepfelfogását erősen meghatározta korábbi alkotmánybírói tevékenysége és az a jogállami szemlélet, amely az 1990-es évek alkotmányos gondolkodásában is meghatározó volt. Sólyom nem pusztán reprezentatív államfőként kívánt fellépni, hanem olyan közjogi szereplőként, aki az alkotmányos demokrácia normáinak védelmét az elnöki tisztség egyik legfontosabb feladatának tekinti. Közjogi aktivitása elsősorban az elnöki vétó és az előzetes normakontroll alkalmazásában mutatkozott meg.¹⁶ Elnöksége alatt gyakran élt a törvények Országgyűlésnek való visszaküldésével, illetve az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével, ami azt jelezte, hogy az államfői kontrollt nem formális, hanem érdemi alkotmányvédelmi eszköznek tekintette. A politikai vétó esetében különösen fontos volt a nyilvános indokolás szerepe: Sólyom nem csupán jogtechnikai kifogásokat fogalmazott meg, hanem gyakran a törvényhozás minőségére, az alapjogok védelmére és az alkotmányos intézményrendszer működésére vonatkozó elvi szempontokat is hangsúlyozott.¹⁷ Sólyom elnökségének jelentősége abban ragadható meg, hogy a köztársasági elnöki tisztséget a jogállami kontroll aktív fórumaként értelmezte, ugyanakkor nem a kormányzati hatalom közvetlen politikai ellenpontjaként kívánt működni. Szerepfelfogása eltért Göncz Árpád politikai aktivista államfői modelljétől és Mádl Ferenc visszafogottabb, jogász mértéktartásra építő gyakorlatától is. Sólyom esetében az államfői tevékenységének középpontjában az alkotmányosság elvi védelme, a törvényhozási folyamat minőségének ellenőrzése és a közjogi normák következetes érvényesítése állt. Elnöksége ezért a magyar államfői intézmény egyik leginkább normatív, alkotmányvédő szerepfelfogását képviseli.

III. SCHMITT PÁL (2010 – 2012)

Schmitt Pál (sz. 1942) köztársasági elnöki működése a rendszerváltás utáni magyar államfői szerep egyik leginkább passzív és kormányzati többséghez igazodó modelljeként értelmezhető.¹⁸ Míg Göncz Árpád

¹⁴ Petrétei József: *A köztársasági elnök vétójogáról*. Jogtudományi Közlöny, 2005/4, 131–150.

¹⁵ Domaniczky Endre: *Mádl Ferenc – Tudós és államférfi*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2023.

¹⁶ Petrétei József: *A köztársasági elnök vétójogáról*. Jogtudományi Közlöny, 2005/4, 131–150.

¹⁷ Szente Zoltán: *Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben?* In: Csink Lóránt – Szabó István szerk.: *Az államfő jogállása I*. Budapest: Pázmány Press, 2013, 111–126.

¹⁸ Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány, 2018.

esetében az államfői szerep a jogosítványok határ-konfliktusaiban formálódott, Mádl Ferencnél és Sólyom Lászlónál pedig az alkotmányossági kontroll eszközei kerültek előtérbe, Schmitt elnöksége alatt az államfői hivatal kevésbé jelent meg önálló ellenőrző intézményként. Megválasztása erősen kötődött a parlamenti kormánypárti többséghez, ami az elnöki pártatlanság és az intézményi autonómia kérdését már hivatalba lépésekor előtérbe helyezte.

Közjogi működésének legfőbb sajátossága a kontrolleszközök teljes mellőzése volt. Elnöksége alatt nem élt sem politikai vétóval, sem előzetes alkotmánybíróvási normakontroll kezdeményezésével, vagyis nem használta azokat az eszközöket, amelyek korábbi államfők esetében az alkotmányossági vagy politikai mérlegelés fontos fórumai voltak. Ez különösen figyelemre méltó abban az időszakban, amikor jelentős törvényhozási átalakítások zajlottak, és a kétharmados parlamenti többség gyors ütemben formálta át az alkotmányos és intézményi környezetet.¹⁹ Schmitt szerepfelfogása ezért inkább a törvényhozási döntések megerősítésére, mintsem azok érdemi államfői kontrolljára épült. Elnökségének megítélését végül a plágiumügy és az azt követő lemondás határozta meg. Az ügy nem csupán személyes hitelességi válságot jelentett, hanem az államfői tisztség morális legitimációját is érintette, hiszen a köztársasági elnök a politikai rendszerben nemcsak közjogi, hanem szimbolikus és erkölcsi szereplő is. Schmitt Pál elnökségének jelentősége így elsősorban negatív intézményi tapasztalatként ragadható meg: azt mutatta meg, hogy az államfői hivatal formális jogkörei önmagukban nem biztosítanak érdemi kontrollfunkciót, ha azokat az elnök nem kívánja aktívan gyakorolni. Működése ezért a magyar államfői szerep olyan modelljét képviseli, amelyben az intézményi autonómia és a morális tekintély egyaránt meggyengült.

IV. ÁDER JÁNOS (2012 – 2022)

Áder János (sz. 1959) köztársasági elnöki működése a rendszerváltás utáni magyar államfői szerep egy visszafogott, de nem teljesen passzív modelljeként értelmezhető. Megválasztása erősen kötődött a parlamenti kormánypárti többséghez, és korábbi fideszes politikusi pályája miatt elnöksége kezdettől felvetette az államfői pártatlanság és intézményi autonómia kérdését. Schmitt Pál elnökségéhez képest ugyanakkor Áder nagyobb közjogi önállóságot mutatott, mivel több esetben élt a rendelkezésére álló alkotmányos kontrolleszközökkel.²⁰ Közjogi aktivitásának középpontjában elsősorban az elnöki vétó és az előzetes normakontroll állt.²¹ Áder több alkalommal visszaküldött törvényeket megfontolásra az Országgyűlésnek, illetve egyes ügyekben az Alkotmánybíróváshoz fordult, különösen akkor, amikor jogállamisági, adatvédelmi vagy intézményi működést érintő aggályokat érzékelt. Működése azonban nem jelentett általános politikai ellensúlyt a kormányzati többséggel szemben: kontrollszerepe szelektív maradt. Áder elnökségének sajátos vonása a környezetpolitikai és fenntarthatósági tematika hangsúlyos képviselője volt. Beszédeiben és nemzetközi szerepléseiben kiemelten foglalkozott a klímaváltozás, a vízgazdálkodás és a jövő nemzedékek felelősségének kérdésével, ami jól elkülöníthető profilt adott államfői működésének. Elnöksége ezért kettős képet mutat: közjogi értelemben a mérsékelt és szelektív alkotmányos kontroll modelljét képviselte, politikai-szimbolikus értelemben pedig a fenntarthatóság ügyét tette az államfői szerep egyik meghatározó elemévé.

¹⁹ Körösnény András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK Politikatudományi Intézet, 2015.

²⁰ Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány, 2018.

²¹ Pálfi Edina: *Miért éppen politikai? A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók*. Parlamenti Szemle, 2020/1, 25–48.

V. NOVÁK KATALIN (2022 – 2024)

Novák Katalin (sz. 1977) köztársasági elnöki működése a magyar államfői szerep rövid, de politikailag és szimbolikusan jelentős szakaszaként értelmezhető. Megválasztása egyszerre kapcsolódott a kormánypárti politikai háttérhez és ahhoz a reprezentációs újdonsághoz, hogy ő lett Magyarország első női köztársasági elnöke.²² Elnöki szerepfelfogásában hangsúlyosan jelent meg a családpolitikai, nemzetpolitikai és nemzetközi képviseleti dimenzió, miközben közjogi értelemben nem alakított ki erősen autonóm, a kormányzati többséggel szemben rendszeresen kontrollt gyakorló államfői modellt. Közjogi aktivitása visszafogott és szelektív maradt. Bár a köztársasági elnöki tisztség formálisan lehetőséget ad a törvényhozással szembeni kontrollra, például politikai vétó vagy előzetes normakontroll kezdeményezése révén, Novák elnökségében nem ezek az eszközök váltak meghatározóvá. Inkább a nyilvános szerepformálás, a külpolitikai aktivizmus, a családpolitikai üzenetek és a nemzeti egység szimbolikus képviselete került előtérbe. Ez a működés az államfői hivatal reprezentatív és értékközvetítő oldalát erősítette, ugyanakkor kevésbé mutatta meg az intézmény alkotmányos fékező-ellenőrző lehetőségeit. Elnökségének megítélését alapvetően meghatározza a – saját politikai közösségét is megbotránkoztató – kegyelmi ügy, mely alkotmányos válságot is előidézett.²³ Novák lemondását követően az Alaptörvény tizenharmadik módosítása átalakította az egyéni kegyelmezés rendszerét. A módosítás egyrészt kizárta az államfői kegyelem lehetőségét a sarkalatos törvényben meghatározott, gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekmények esetében, másrészt kivezette az egyéni kegyelmet a miniszteri ellenjegyzéshez kötött elnöki döntések köréből. Ennek következtében a kegyelmi jog tárgyi hatálya szűkült, miközben megszűnt a korábbi igazságügyi miniszteri ellenjegyzés, mint alkotmányos-politikai kontrollmechanizmus. Novák Katalin elnöksége kettős, ám korántsem kiegyensúlyozott megítélés alá esik. Egyfelől a köztársasági elnöki tisztség reprezentációs és nemzetközi funkciói lehetőséget teremtettek számára egy önálló politikai profil kialakítására. Másfelől azonban a kegyelmi ügyben hozott, személyes mérlegelésen alapuló döntése súlyosan szembekerült a társadalmi igazságérzettel és az államfői méltósággal szemben támasztott alapvető normatív elvárásokkal, ezáltal jelentősen erodálva elnökségének politikai és erkölcsi legitimitását.

VI. SÜLYOK TAMÁS (2024 –)

Sulyok Tamás (sz. 1956) köztársasági elnöki működése a magyar államfői szerep jogász-technokrata modelljeként értelmezhető. Megválasztása sajátos módon kapcsolódott korábbi alkotmánybírói pályájához: 2014-től alkotmánybíróként, 2016-tól pedig az Alkotmánybíróság elnökeként vett részt a magyar közjogi rendszer működésében. Ebből következően államfői szerepfelfogásának alapját nem elsősorban a politikai reprezentáció vagy a társadalmi mozgalmi háttér, hanem a formális alkotmányosság, az intézményi folytonosság és a jogász szakértelem adja. Sulyok elnöki profilja a korai időszak alapján visszafogott, konfliktuskerülő és erősen intézményi jellegű. Alkotmánybírói múltja ugyan elvileg erősíthetné az államfői alkotmányossági kontrollszerepét, de elnökségének eddigi képe inkább azt mutatja, hogy nem törekszik látványos politikai vagy intézményi ellensúlyszerep kialakítására. Sulyok Tamás elnökségének jelentősége ezért elsősorban abban ragadható meg, hogy az államfői tisztséget az Alaptörvény utáni közjogi rendszer egyik stabilizáló, de korlátozott autonómiájú intézményeként jeleníti

²² Nézőpont Intézet: *Az újszerű és hagyománytisztelő államfő – Novák Katalin első 100 napja*. Politikai elemzés. Budapest: Nézőpont Intézet, 2022. Elérhető: <https://nezopont.hu/hu/tevekenysegeink/politikai-elemzesek/az-ujszeru-es-hagyomanytisztelo-allamfo-novak-katalin-elso-100-napja>

²³ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Kegyelmi ügy és informális hatalomgyakorlás*. Fundamentum, 2025.

meg. Személye összekapcsolja az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnöki hivatal világát, ugyanakkor felveti azt a kérdést is, hogy a jogászi szakértelem önmagában képes-e erősíteni az államfő független

alkotmányos kontrollfunkcióját. Elnöksége így egyelőre nem az aktív fék- és ellensúlyszerep, hanem inkább a formális alkotmányosságra, intézményi lojalításra és visszafogott közjogi jelenlétre épülő államfői modellként írható le.

A köztársasági elnökök jogköreinek gyakorlása

VII. GÖNCZ ÁRPÁD (1990 - 2000)

A rendszerváltás utáni Magyarországon Göncz Árpád volt a leginkább aktív és politikai értelemben vett ellensúlyozó köztársasági elnök. Határozott politikai szerepet vállalt, legismertebb példa erre az 1990-es taxisbloká, amikor beavatkozott a kormány és a tüntetők közötti konfliktusba az utóbbiak oldalán, majd közkegyelmet is javasolt számukra.

Göncz Árpád	Előzetes normakontroll ²⁴	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ²⁵
	8	2	5	1190

Előzetes normakontroll

Göncz összesen 8 alkalommal küldött elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt az Alkotmánybírósághoz. Először 1991-ben kezdeményezte a reprivatizációval és a kárpótlással kapcsolatos törvény alkotmányossági vizsgálatát. Különösen jelentős volt az az indítványa is, amely a kommunista rendszerben politikai okokból üldözetlenül maradt súlyos bűncselekmények büntethetőségére vonatkozott. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben kimondta, hogy a pártállami múlt bűneinek elszámoltatása jogállami keretek között lehetséges, de nem járhat a visszaható hatály tilalmának sérelmével. Göncz normakontroll-gyakorlata így főként a tulajdoni rendszerváltás, a jogállami igazságtétel, a jogbiztonság, a visszaható hatály tilalma és 1956 büntetőjogi megítélése köré szerveződött.

Politikai vétó

Göncz Árpád 1997-ben, a Horn-kormány idején alkalmazta először a politikai vétó eszközét. Az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött első törvény a politikai és gazdasági szféra elválasztását, valamint a képviselők gazdasági érdekeltségeinek korlátozását célozta. Göncz szerint a szabályozás nem nyújtott kellő garanciát az egyenlő jogok, a szabad verseny feltételei és a magánszféra védelme számára. Az Országgyűlés végül változatlan tartalommal fogadta el ismét a törvényt.

²⁴ Political Capital: Aktivizálódó köztársasági elnök. Political Capital, 2003. január 23. Elérhető: https://politicalcapital.hu/kereses.php?article_id=927&article_read=1 (letöltés ideje: 2026. június 24.).

²⁵ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

Második politikai vétója a privatizációs szabályozáshoz kapcsolódott; a parlament ezt is módosítás nélkül fogadta el újra, ezért az államfő aláírta a jogszabályt.

Törvénykezdeményezés

A rendszerváltás utáni első köztársasági elnök legismertebb törvénykezdeményezése a taxisblokáddal összefüggő bűncselekményekre és szabálysértésekre vonatkozóan kívánt közkegyelmet gyakorolni. Göncz további törvénykezdeményezései főként az ún. „első médiaháborúhoz” kapcsolódtak, és elsősorban a közszolgálati média vezetőinek kinevezési rendjét érintették. Ezek közül az Országgyűlés több javaslatot is elutasított.

Kegyelmi döntések

Az első köztársasági elnök kiemelkedően magas számban hozott pozitív kegyelmi döntéseket, amelyek közül több is vita tárgyát képezte. Göncz egyik első kegyelmi döntése az utolsó halálraítélt büntetését enyhítette életfogytiglanra, ez szimbolikusan összekapcsolódott a halálbüntetés megszüntetésével. Göncz Árpád talán leghíresebb kegyelmi döntése a Binder-ügyben született, Binder Györgyi 1993-ban megölte gyógyíthatatlan, szenvedő 11 éves lányát, a gyermek kérésére. 1996-ban Göncz kegyelmet adott Bindernek, ez volt az egyik legismertebb magyar kegyelmi ügy, mert a jogi bűnösség és a társadalmi-morális együttérzés, majd a pozitív kegyelmi döntés éles vitákat generált a társadalomban az eutanáziáról.

VIII. MÁDL FERENC (2000 - 2005)

Mádl Ferenc államfői döntései jogász végzettségéhez méltó módon, mérsékelt kontrollszerepet rajzolnak ki. Nem Göncz Árpád első ciklusának erősen konfliktusos, rendszerváltás-kori ellensúlyszerepét folytatta, hanem inkább a törvényhozás alkotmányossági és szakpolitikai korrekciójára törekedett.

Mádl Ferenc	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ²⁶
	13	6	-	138

Előzetes normakontroll

Mádl normakontrolljai nem nagy politikai konfliktusok köré rendeződtek, mint Göncz Árpád esetében. Nála inkább alapjogokat érintő és intézményi minőségellenőrzés mutatkozott meg, sajtószabadság, adatvédelem, büntetés-végrehajtási jogok, felsőoktatási autonómia, kisebbségi képviselő, valamint az ügynökműlt kezelése. Az egyetlen kiemelkedő politikai súlyú törvény, amelyet Mádl az Alkotmánybíróság elé küldött, az ügynökaktákkal kapcsolatos szabályozás volt. A törvény célja az volt, hogy a korábbi pártállami titkosszolgálati iratok szélesebb körben váljanak nyilvánossá. Mádl fő kifogása szerint a törvény túl szélesen és automatikusan tette volna hozzáférhetővé a személyes adatokat. A törvény bizonyos rendelkezéseit az Alkotmánybíróság végül megsemmisítette.

²⁶ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

Politikai vétó

Mádl Ferenc összesen hat alkalommal élt a politikai vétó eszközével. Ezek közül különösen jelentős volt a 2002-ben és 2003-ban elfogadott szociális törvénycsomag egyes rendelkezéseinek visszaküldése az Országgyűlésnek. Mádl álláspontja szerint a szabályozás hátrányosan érintette volna az egyházi intézményekben szociális alapellátást igénybe vevőket, és sértette volna az állam és az egyházak közötti partneri együttműködés elvét. A 2003-as kórháztörvénnyel kapcsolatban Mádl azt kifogásolta, hogy az lehetővé tette volna profitorientált vállalkozások belépését a fekvőbeteg-szakellátás működtetésébe, miközben hiányolta a hatástanulmányokat. Mindkét törvényt nagyobb változtatások nélkül fogadta el a parlament, de a kórháztörvény az elfogadás után ismét az Alkotmánybírósághoz került.

Törvénykezdeményezés

Mádl Ferenc a nyilvános adatok alapján nem élt a törvénykezdeményezési joggal köztársasági elnöksége alatt.

Kegyelmi döntések

Mádl Ferenc összesen 138 egyéni kegyelmi döntést hozott, amik közül a legismertebb Simek Kitti ügye volt 2005-ben. A lányt nevelőapja megölése miatt ítélték 2 év 2 hónap letöltendő szabadságvesztésre. A döntésnél az államfő új, nyomatékos személyi és családi körülményekre hivatkozott, különösen arra, hogy Simek Kittinek gyermeke született. Mádl nem a bűnösséget kérdőjelezte meg, hanem a büntetés végrehajtását függesztette fel kegyelemből, személyi és családi körülményekre való tekintettel.

IX. SÓLYOM LÁSZLÓ (2005 - 2010)

Sólyom László államfői működését az aktív, alkotmányjogi alapokra épülő szerepfelfogás határozta meg. Az alkotmányos rend egyik legfontosabb óreként tekintett hivatalára és ennek megfelelően több alkalommal küldött vissza törvényeket újbóli megfontolásra az Országgyűlésnek, más esetekben pedig az Alkotmánybíróság vizsgálatát kezdeményezte. Ugyanakkor következetesen igyekezett távolságot tartani a napi pártpolitikai küzdelmektől, hangsúlyosan képviselte azt az elvet, hogy a közjogi és szakmai tisztségeknél nem pártpolitikai alkuknak, hanem felkészültségnek, tekintélynek és szakmai hitelességnek kell döntőnek lennie. Ezzel új mércét állított az államfői jelölési és kinevezési gyakorlatban. Sólyom elnökségének egyik jellegzetes vonása volt a környezetvédelem ügyének következetes képviselete is. A zöld szempontokat nem mellékes szakpolitikai kérdésként, hanem az állami felelősség és a jövő nemzedékek iránti kötelesség részeként kezelte. Ugyanilyen következetességgel lépett fel az alkotmányosság védelmében is: számára az államfői hivatal tekintélye elsősorban a szabályokhoz, az elvekhez és a jogállami normákhoz való ragaszkodásból fakadt. Amikor a helyzet megkívánta, nem került a nyílt politikai és erkölcsi konfliktusokat sem. A 2006-os őszi beszéd után például határozottan és erkölcsi alapon bírálta Gyurcsány Ferencet, és felvetette a bizalmi szavazás szükségességét. Fellépése ebben az ügyben jól mutatta, hogy az államfői szerepet nem passzív szemlélődésként, hanem morális és alkotmányos felelősségként értelmezte. Különösen emlékezetes epizódja volt hivatali idejének a 2009-es révkomáromi ügy. Sólyom László a Szent István-szobor felavatására utazott volna Szlovákiába, a szlovák hatóságok azonban biztonsági indokokra hivatkozva megtagadták tőle a belépést. Az eset jelentős diplomáciai feszültséget váltott ki, Sólyom számára azonban az elvi állásfoglalás fontosabbnak bizonyult a protokolláris óvatosságnál. Elnöksége összességében a közjogi tekintélyről, az alkotmányos következetességről és az erkölcsi igényességről szólt. Bár nem zárkozott el egy második ciklus lehetőségétől, 2010-ben az újonnan felálló Orbán-kormány parlamenti többsége már Schmitt Pált támogatta.

Sólyom László	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ²⁷
	16	31	0	108

Előzetes normakontroll

Sólyom László előzetes normakontroll-indítványai főként alapjogi, jogbiztonsági és kodifikációs kérdésekhez kapcsolódtak. Göncz Árpád gyakorlatában a rendszerváltás utáni igazságtétel és a kárpótlás, Mádl Ferenc esetében az alapjogi és szakjogi szűrés, Sólyomnál pedig az alkotmánybírói szemléletű elnöki kontroll vált meghatározóvá.

Politikai vétó

Sólyom László ötéves elnöksége alatt kiemelkedően gyakran élt a politikai vétó jogkörével. Indokolásaiban rendszerint az alkotmányossági aggályok mellett a törvényalkotás szakmai előkészítésének és gondosságának szempontjait is hangsúlyozta. Az egészségügyi reformhoz kapcsolódó jogszabályok közül 2007-ben az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényt küldte vissza megfontolásra az Országgyűlésnek, amelyet a parlament végül ismét elfogadott.

Törvénykezdeményezés

Sólyom László nem élt a törvénykezdeményezési jogával.

Kegyelmi döntések

Sólyom kegyelmi gyakorlata nem volt olyan nagy volumenű, mint Gönczé, de nem is volt teljesen visszafogott. Kegyelmi döntései közül a sajkazai ügy vált a legismertebbé, mert az nem pusztán egyedi méltányossági kérdésként jelent meg, hanem szélesebb társadalompolitikai problémára is rámutatott. Sólyom köztársasági elnöki kegyelemben részesítette azokat a sajkazai szülőket, akiket gyermekeik iskolakerülése miatt gyermekek veszélyeztetéséért szabadságvesztésre ítélték. A döntés jelentősége abban állt, hogy az államfő a kegyelmi jogkört olyan helyzetben alkalmazta, amelyben a büntetőjogi szankció mögött összetett szociális, oktatási és családi problémák húzódtak meg. Az ügy így azt a kérdést helyezte előtérbe, hogy a mélyszegénységből, társadalmi hátrányokból és intézményi kudarcokból fakadó iskolakerülés kezelhető-e elsősorban büntetőjogi eszközökkel, vagy inkább megelőző, támogató és szociálpolitikai válaszokat igényel.

X. SCHMITT PÁL (2010 – 2012)

Schmitt Pál az egyetlen olyan magyar köztársasági elnök, aki hivatali ideje alatt egyetlen törvényt sem küldött vissza az Országgyűlésnek, és egyetlen törvény esetében sem kért előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságtól.

²⁷ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

Schmitt Pál	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ²⁸
	0	0	0	23

Előzetes normakontroll

Schmitt Pál elnöksége alatt egyszer sem küldött normakontrollra törvényt az Alkotmánybírósághoz.

Politikai vétó

Schmitt Pál nem élt a köztársasági elnök politikai vétó jogkörével 20 hónapos elnöksége alatt.

Törvénykezdeményezés

Schmitt Pál nem élt a törvénykezdeményezés jogával köztársasági elnökként.

Kegyelmi döntések

Nincs nagyobb nyilvánosságot kapott kegyelmi döntés Schmitt Pál elnöksége idejéről.

XI. ÁDER JÁNOS (2012 - 2022)

Schmitt Pál lemondása után Áder célja a pozíció tekintélyének helyreállítása volt. Államfői gyakorlata kettős képet mutat, személyében a kormánypárti politikai háttérből érkező, alapvetően nem konfrontatív köztársasági elnök jelent meg, ugyanakkor a törvényhozással szemben több alkalommal is élt kontrolljogköreivel. Nem vállalt Göncz Árpádhoz hasonló nyílt politikai konfliktust, de rendszeresen küldött vissza törvényeket megfontolásra, illetve kért előzetes normakontrollt különösen környezetvédelmi, jogállami és jogtechnikai ügyekben.

Áder János	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ²⁹
	8	37	0	120

Előzetes normakontroll

Áder János összesen nyolc alkalommal kezdeményezett előzetes normakontrollt, és ezek közül hat esetben az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az államfő alkotmányossági aggályait. Egyik legjelentősebb alkotmányossági vétója a választási regisztrációhoz kapcsolódott: az Alkotmánybíróság Áder indítványával összhangban alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette a szabályozást. A többi normakontrollra küldött törvény kisebb politikai súllyal bírt; ezek között elsősorban

²⁸ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

²⁹ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

környezetvédelmi, hulladékgazdálkodási és világörökségi tárgyú jogszabályok szerepeltek. Áder 2016-ban az MNB-alapítványok közpénzjellegét érintő törvénymódosítással is az Alkotmánybírósághoz fordult, mert álláspontja szerint a szabályozás nem felelt meg a közpénzekkel való gazdálkodás és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelményeknek.

Politikai vétó

Áder János 37 politikai vétója magas szám, de ezek jelentős része nem vezetett éles politikai konfliktushoz, a parlament többnyire gyorsan, kisebb módosítással vagy lényegében változatlan tartalommal újra elfogadta a visszaküldött törvényeket. Elnöksége elején volt aktívabb a politikai vétók tekintetében, az első és második évben is kilenc-kilenc alkalommal élt vétóval, később viszont jóval ritkábban.

Törvénykezdeményezés

Áder János köztársasági elnökként nem nyújtott be törvénytervezetet az Országgyűlés számára.

Kegyelmi döntések

Áder kegyelmi gyakorlata számosságában nem volt kiugró: a 120 döntés közel áll Sólyom 106-os és Mádl 138-as nagyságrendjéhez. A legismertebb döntése Geréb Ágnesnek adott kegyelme, az ügyvel kapcsolatban méltányossági és szakmai-társadalmi vita is zajlott. Geréb Ágnes ellen otthonszülési ügyek miatt emeltek vádat, mert az egyik ikerszülésben az egyik gyermek holtan jött világra, a másikban pedig a gyermek maradandó egészségkárosodást szenvedett, és fél évvel később meghalt. A Fővárosi Ítéltábla az otthonszülést támogató orvost 2 év szabadságvesztésre ítélte, amelyet nem kellett letölteni a pozitív kegyelmi döntés értelmében. A Veres Margit ügyében hozott kegyelmi döntés ezzel szemben kifejezetten közéleti és politikai vitát váltott ki, mivel korrupciós bűncselekmény miatt elítélt volt polgármestert érintett. Veres Margit, Balmazújváros korábbi polgármestere társaival együtt hivatali vesztegetés elfogadása miatt kapott letöltendő szabadságvesztést 2018-ban. Az öt éves börtönbüntetést azonban a köztársasági elnöki kegyelem következtében nem kellett letöltenie. Az ügy csak később, Novák Katalin nagy nyilvánosságot kiváltó kegyelmi ügye után került ismét a közéleti figyelem középpontjába.

XII. NOVÁK KATALIN (2022 - 2024)

Novák Katalin államfői működése aktív, sok külföldi úttal és erős reprezentatív szerepvállalással jellemezhető. Elnökként különösen a családpolitika, a nemzetpolitika és Magyarország nemzetközi képviselete területén volt látható, miközben a törvényhozással szembeni kontrolljogköreit csak visszafogottan használta. Nem vállalt politikai konfliktusszerepet, de néhány ügyben előzetes normakontrollt kért, illetve politikai vétót is alkalmazott. Elnökségét végül a „kegyelmi ügyként” elhíresült döntés határozta meg, amely politikai és alkotmányos válsághoz, majd lemondásához vezetett 2024-ben.

Novák Katalin	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ³⁰
	2	3	0	47

Előzetes normakontroll

Novák Katalin elnöksége alatt két alkalommal kezdeményezett előzetes normakontrollt, mindkét esetben Lázár János minisztériumához kapcsolódó törvények ügyében. Az államfő, tehát korábbi pártkötődése ellenére is élt alkotmányossági kontrollszerepével, és bizonyos esetekben felülvizsgálatra küldte a kormányzati többség által elfogadott jogszabályokat. Elsőként az állami építési beruházásokról szóló törvényt találta alkotmányosan aggályosnak; második alkalommal pedig a kastélytörvénnyel kapcsolatban fordult az Alkotmánybírósághoz. Az ügyek politikai feszültséget keltettek, Lázár János pedig élesen reagált az elnöki lépésekre.

Politikai vétó

Novák Katalin első két politikai vétója technikai jellegű, nemzetközi szerződéseket érintő ügghöz kapcsolódott. A harmadik pedig érdemi politikai és alkotmányossági jelentőséggel bírt: a közérdekű bejelentésekről szóló törvényt érintette, amely alapvetően egy uniós bejelentésvédelmi irányelv átültetését szolgálta, de külön fejezetet tartalmazott a „magyar életmód védelméről”. Ez a szabályozás lehetővé tette volna közérdekű bejelentés megtételét például a házasság és a család alkotmányos szerepének, a gyermekek fejlődéséhez szükséges védelemnek, illetve a születési nemhez kötött önazonossághoz való jognak a megkérdőjelezése esetén. Novák indokolása szerint a fejezet nem határozta meg kellő pontossággal a bejelenthető magatartásokat és azok jogkövetkezményeit. Álláspontja szerint a szabályozás az Alaptörvényben védett értékek erősítése helyett inkább a közösségen belüli bizalmatlanság növekedéséhez vezethetett volna.

Törvénykezdeményezés

Novák Katalin köztársasági elnökként nem nyújtott be törvénytervezetet az Országgyűlés számára.

Kegyelmi döntések

Novák Katalin kegyelmi gyakorlata 2023-ban különösen látványossá vált: ebben az évben 446 kegyelmi kérelemből 40 esetben született pozitív döntés, ami arányaiban kiemelkedőnek számított a korábbi évekhez képest. A legsúlyosabb következményekkel a K. Endrének adott kegyelem járt. Az illető korábban a bicskei gyermekotthon volt igazgatóhelyettes, és nem pedofil bűncselekmény, hanem kényszerítés miatt ítélték el, mert a gyermekotthon igazgatójához kapcsolódó visszaélések ügyében áldozatokat próbált vallomásuk megváltoztatására rábírní. A kegyelmi döntés nyilvánosságra kerülése országos felháborodást váltott ki. A botrány végül Novák Katalin és Varga Judit lemondásához vezetett.

A másik fontos ügy a Budaházy Györgyhoz és a Hunnia-perhez kapcsolódó kegyelmi döntéssorozat volt. Novák a 2023-as pápalátogatás idején több elítéltnak kegyelmet adott, köztük a Hunnia-ügy szereplőinek is. Ez politikailag érzékeny döntés volt, mert a Hunnia-ügy erősen megosztó, ideológiailag

³⁰ Kegyelmi Főosztály: Statisztikai adatok a 2002. január 1. és 2024. június 30. között, az igazságügyért felelős miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről. Kegyelmi döntések, 2024. Elérhető: <https://igazsaguyiinformaciok.kormany.hu/download/e/5d/73000/2002%20janu%C3%A1r%201%20-%202024%20j%C3%BAnius%2030%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

terhelt büntetőügyként élt a közéletben, támogatói politikai üldöztetésként, bírálói súlyos erőszakos cselekmények ügyeként értelmezték.

Összességében Novák Katalin kegyelmi gyakorlata kettős képet mutat, a 2023-as adatok alapján kifejezetten aktívan élt az államfői kegyellemmel, de elnökségének közjogi emlékezetét kifejezetten a K. Endre-ügyben hozott döntés határozza meg, amit egy alkotmánymódosítás is követett, annak érdekében, hogy gyermekek sérelmére elkövetett nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni bűncselekményért elítéltek ne részesülhessenek többé kegyelemben.

XIII. SÜLYOK TAMÁS (2024 -)

Sulyok Tamás államfői működését eddig elsősorban jogászai, alkotmánybírói háttere határozza meg, ugyanakkor elnöki szerepfelfogásában hangsúlyosan jelen van a nemzeti közösség iránti elkötelezettség és a társadalmi felelősségvállalás fontossága is. Kiemelt figyelmet fordít a határon túli magyar közösségekre, valamint a gyermekek és családok helyzetére. Kontrolljogköreit korlátozottan, főként jogtechnikai vagy eljárási kifogások esetén használta.

Sulyok Tamás	Előzetes normakontroll	Politikai vétó	Törvénykezdeményezés	Igazságügyi miniszter felterjesztése alapján pozitív kegyelmi döntés ³¹
	0	3	0	4

Előzetes normakontroll

Sulyok Tamás eddig nem küldött egy törvényt sem az Alkotmánybírósághoz normakontrollra.

Politikai vétó

Sulyok politikai vétói eljárási, jogtechnikai és jogbiztonsági kontrollt szolgálnak leginkább. Az első két vétó nemzetközi szerződések kihirdetéséhez kapcsolódó jogtechnikai kérdés volt, a harmadik viszont már nagyobb közjogi súlyú volt, mert a veszélyhelyzeti rendeleti kormányzás és a törvényhozási eljárás minőségét érintette. Sulyok Tamás 2025-ben politikai vétóval visszaküldte a veszélyhelyzeti rendeleteket törvényi szintre emelő törvényt. A döntés nem elsősorban a csomag tartalmának elutasításáról szólt, hanem arról, hogy a jogszabály indokolását az elfogadás folyamatában több ponton érdemben megváltoztatták. Sulyok szerint ez sérthette a parlamenti döntéshozatal átláthatóságát és jogbizonytalanságot okozhatott. Az ügy különösen az erdőtvény módosítása miatt volt jelentős, mert ott a szabályozás környezetvédelmi következményei és a tarvágások könnyítése is felmerült. A köztársasági elnök által visszaküldött törvényt végül az Országgyűlés javításokkal és pontosításokkal fogadta el.

Törvénykezdeményezés

Sulyok Tamás köztársasági elnökként nem nyújtott be törvénytervezetet az Országgyűlés számára.

31 Sándor-palota: A köztársasági elnök kegyelmi tárgyú döntéseinek statisztikája (2025). Kegyelemi statisztika, 2025. január 1. – 2025. június 30. Elérhető: https://www.sandorpalota.hu/sites/default/files/2025-07/Kegyelemi%20statisztika%202025.01.01-2025.06.30_0.pdf (letöltés ideje: 2026. június 24.). És Sándor-palota: A köztársasági elnök kegyelmi tárgyú döntéseinek statisztikája (2026). Kegyelemi statisztika, 2026. január 1. – 2026. április 30. Elérhető: <https://www.sandorpalota.hu/sites/default/files/2026-04/Kegyelemi%20statisztika%202026.01.01-2026.04.30.pdf> (letöltés ideje: 2026. június 24.).

Kegyelmi döntések

Sulyok Tamás eddig nem gyakorolt kiemelt számú kegyelmi döntést, minden pozitív döntés igazságügyi miniszter felterjesztése alapján született. E körben említést érdemel a súlyos beteg Karsai Dániel által kezdeményezett párbeszéd is. Karsai azt kérte az államfőtől, hogy előzetesen jelezze, kegyelemben részesítené-e azokat, akik gyógyíthatatlan betegek életvégi döntésének végrehajtásában működnek közre. Sulyok elutasította ezt a lehetőséget, mivel álláspontja szerint az előzetes állásfoglalás sértené az Országgyűlés jogalkotói és a bíróságok ítélező hatáskörét, továbbá ellentétes lenne a kegyelmi jogkör egyedi és utólagos jellegével.

Konklúzió

A magyar köztársasági elnöki intézmény 1990 óta a parlamentáris kormányformához illeszkedő, korlátozott közjogi mozgásterű államfői modellt követi. A köztársasági elnök közvetett legitimációval rendelkezik, feladatköre pedig főként reprezentatív és kontrolljellegű elemekből áll. Döntési lehetőségeit jelentős mértékben meghatározta az ellenjegyzés rendszere. Az Alaptörvény és későbbi módosításai pontosították az elnöki jogállás egyes elemeit, a tisztség alapvető közjogi kerete azonban a rendszerváltás óta érdemben változatlan.

Az egyes elnöki ciklusok eltérő szerepfelfogásokat rajzolnak ki. Göncz Árpád elnöksége a rendszerváltás utáni konszolidáció időszakában az államfői szerep aktívabb, önmagának morális tekintélyt vindikáló értelmezését jelenítette meg. Sólyom László munkásságát az alkotmányvédő funkció következetes érvényesítése és a normakontroll eszközeinek intenzív alkalmazása jellemezte. Schmitt Pál hivatali gyakorlata visszafogottabb, formálisabb szerepfelfogást mutatott. Áder János szelektíven alkalmazta a kontrolleszközöket, különösen környezetvédelmi és alkotmányossági kérdésekben volt aktívabb. Novák Katalin elnöksége erőteljesen reprezentatív és kommunikációközpontú profilt alakított ki, amelynek megítélésére a kegyelmi-ügy nyomta rá bélyegét. Sulyok Tamás eddigi működésében a jogászi-technokrata megközelítés és a közjogi keretekhez való szoros igazodás vált meghatározóvá.

Összességében a formális hatáskörök gyakorlása, az elnöki szerepfelfogás, a politikai környezet és a közbizalom alakulása együtt határozza meg a köztársasági elnöki tisztség tényleges közjogi jelentőségét.