



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Társadalomtudományi Szekció

Miskolc, 2025. április 24–26.

Rendező intézmény:

Miskolci Egyetem

Bölcsészeti és Társadalomtudományi Kar

A kormányfői ciklusismétlés alkotmányjogi kérdései

jelige: lpf872

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 1.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. Hatalommegosztás – államforma – kormányforma	6
2.1. A hatalommegosztás elve és annak releváns dimenziói	6
2.2. Az állam- és kormányformák	8
2.3. Prezidencializálódott parlamentarizmus.....	12
3. Állam – és kormányfői cikluskorlátozás külföldön.....	15
3.1. Az Amerikai Egyesült Államok.....	15
3.2. Az Egyesült Királyság	16
3.3. Németország.....	17
3.4. Franciaország	19
3.5. Ausztria.....	20
3.6. A visegrádi államok	20
3.7. Az USA elnökének és a vizsgált állam- és kormányfők tisztségének összehasonlító elemzése	21
4. Az Alaptörvényben nevesített közjogi tisztségviselők jogállása.....	25
3.1. Az országgyűlési képviselő.....	25
3.2. A köztársasági elnök.....	26
4.3. A miniszterelnök és a miniszterek.....	26
4.4. Az alkotmánybíró	28
4.5. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Kúria elnöke és a bíró	28
4.6. A legfőbb ügyész és az ügyész	29
4.7. Az alapvető jogok biztosa	30
4.8. A Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke és a Költségvetési Tanács elnöke	30
4.9. Miniszterelnök és a többi közjogi tisztségviselő jogállása közti különbségek.....	31

5. A ciklusmaximalizálás implementálhatósága jogrendszerünkbe – avagy lábjegyzetek a Kúria alaptörvény-értelmezéséhez.....	33
5.1. A Kúria értelmezése: a hallgatás tilalmat jelent.....	33
5.2. Kritikai észrevételek a Kúria érvelésével kapcsolatban	34
6. Összegzés	38
7. Forrásjegyzék.....	39
6.1. Szakirodalmi források.....	39
6.2. Jogforrások	42
6.3. Egyéb források	43

1. Bevezetés

A prezidencializálódás jelensége Európában széles körben elterjedt, mára már az európai alkotmányos berendezkedések többségének egyik jelentős ismérvévé vált.

Ennek egyik táptalaját képezi az, hogy általában a kormány kiemelt szereppel bír a hatalmi ágak vonatkozásában: „a Kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgástérrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.”¹ A checks and balances-elv alapján a hatalmi ágaknak ellensúlyozniuk kell egymást, tehát ebben a konstellációban elvileg egyik hatalmi ág sem uralhatja le a többi, vagy legalábbis valamelyiket. Ezt az elvi tételt azonban a végrehajtó hatalom megerősödése megbillenti.

Tovább rontja e mérleget a kormányfő végrehajtó hatalmon belüli szerepének megnövekedése, amely a prezidencializálódás másik jellemzőjeként ragadható meg. Ezt igazolja például hazánkban az, hogy a Kormány fő politikai irányvonalainak meghatározásában a miniszterelnöknek döntő szerepe van, emellett a Kormány sorsa függ a miniszterelnöki tisztség betöltésétől, hiszen a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása is megszűnik.² Mivel a miniszterelnök erős jogkörökkel rendelkezik a végrehajtó hatalom irányítása szempontjából és az Alaptörvény felhatalmazása szerint meghatározza a Kormány általános politikáját, ezért méltán állíthatjuk, hogy a kormányfő befolyása a Kormányban markáns és egyedülálló.

Továbbvezetve a gondolatmenetet, mivel a kormányfő megbízatásának útjában a megbízatás megszűnésének okain kívül – beleértve a bizalmi szavazást és a konstruktív bizalmatlansági indítványt – nem áll akadály, ezért a kormányfői tisztséget ugyanaz a személy több parlamenti cikluson keresztül, akár évtizedeken át is betöltheti. Erre lehetősége adódik a kormányfőnek abból kifolyólag, hogy az európai államok alkotmányaiban, így Magyarország Alaptörvényében és egyéb jogforrásokban sem találunk olyan szabályt, ami korlátozná a kormányfői ciklusok számát és hosszát. Így a kormányfő több cikluson keresztül is betöltheti hivatalát, ami kérdéseket vet fel a hatalommegosztás elvének tényleges érvényesülésével összefüggésben.

¹ Stumpf (2020) 84.

² Alaptörvény, 20. cikk (1) bekezdés

Megvalósítható-e a kormányfői ciklusmaximalizálás a gyakorlatban? Vajon milyen megfontolásokon alapul és mivel magyarázható az, hogy a ciklusismétlés korlátját a kormányfők vonatkozásában az európai államokban egyáltalán nem találhatjuk meg?

Kérdés merül fel továbbá azzal kapcsolatban is, hogy az adott állam államformájába és kormányformájába beilleszthető-e a kormányfői ciklusmaximalizálás. Felmerül-e bármilyen alkotmányos alapelvől, szokásból, állam- és kormányformából fakadó olyan akadály, ami meggátolja, hogy az adott parlamentáris kormányformába a kormányfői ciklusmaximalizálást implementálni lehessen? Lehetséges-e az amerikai modellhez hasonló módon korlátozni a kormányfői ciklus időtartamát és ismétlődését a parlamentáris államokban? Mivel magyarázható az, hogy a kormányfői tisztség egyre inkább megerősödik, a kormányforma prezidencializálódik, de mindezzel párhuzamosan a ciklusismétlés korlátai nem lelhetők fel? Logikus lépés lenne-e az alkotmányozó, vagy a törvényhozó által az, hogy a kormányfői mandátum időtartamának (szinte akár végeláthatatlan) kontinuitását korlátozza, ezáltal eleget téve a hatalommegosztás követelményeinek?

Fontos leszögezni, hogy kutatásom módszertana normatani és közjogtudományi elemzésen alapul, témám vonatkozásában empirikus kutatás mint módszertan nem alkalmazható. Ez abból adódik, hogy kizárólag jogszabályok vizsgálatával és elemzésével mutathatunk rá a ciklusismétlés problémájára. Dolgozatomban a következő módszer alapján vizsgálom meg az előző kérdéseket. Összehasonlító elemzést alkalmazok, ennek keretében összevetem a magyar közjogi tisztségviselők mandátum-keletkezési modelljeit a magyar miniszterelnök mandátum-keletkezési modelljével, főként arra koncentrálva, hogy a közjogi tisztségek betöltésére határozott vagy határozatlan idő áll rendelkezésre, és ha igen, akkor kizárt, vagy korlátozott-e a ciklusismétlés, az újraválaszthatóság. Meg kell vizsgálni azt is, hogy a miniszterelnök és a többi közjogi tisztségviselő ciklusismétlése között fennálló különbségek mivel támaszthatók alá. Fontos szempontot képez az, hogy mennyire erősek a jogkörei az egyes közjogi tisztségviselőknek a miniszterelnökhöz képest. Továbbá nemzetközi kitekintés során vizsgálat alá vonom az európai államok kormányfői és államfői mandátum-keletkezési modelljeinek egy részét. Górcső alá veszem azt, hogy a hatalommegosztás elvi követelményeinek megfelelnek-e az általam vizsgált államok közjogi tisztségviselőinek mandátum-keletkezési modelljei, kifejezetten megvizsgálva azt, hogy a hatalommegosztás temporális és perszonális dimenziói érvényesülnek-e a vizsgált közjogi tisztségviselők tekintetében és az időbeli hatalomgyakorlás részletei miképpen szabályozottak. Górcső alá veszem továbbá azt is, hogy a vizsgált államok vajon besorolhatóak-e valamelyik kormányforma alá.

Dolgozatomban megvizsgálom a V4-ek országait, tehát Csehországot, Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát, valamint Ausztriát, továbbá néhány európai jellegadó nagy államot, Franciaországot, az Egyesült Királyságot, Németországot. Mindezeket ellenpontosom a prezidencializmus mintaállamának, az Amerikai Egyesült Államok példájával. Teszem ezt azon hipotézis alapján, hogy a prezidencializálódás miatt a parlamentáris államok kormányfőjének a hatalommegosztásban betöltött szerepe megfeleltető az USA elnökének státusával. A visegrádi államok vizsgálata azért fontos, mivel hasonló kultúrával rendelkező és hasonló problémákkal küzdő államokról beszélünk, melyek közel helyezkednek el egymáshoz. Ausztria kiválasztását pedig az indokolja, hogy esetében pedig az államfő vonatkozásában fedezhetünk fel különbségeket a többi európai államfőhöz képest.

A kutatás eredményességének elérése céljából a következő szempontrendszer által kívánom vizsgálat alá vonni a fent említett államok államfőinek és kormányfőinek, valamint Magyarország Alaptörvényben felsorolt közjogi tisztségviselőinek mandátum-keletkezési modelljeit:

1. Kutatás fő szempontjai:

- kinevezések időtartama; határozott vagy határozatlan idejű hatalomgyakorlás; ciklusismétlés kizártsága vagy annak lehetősége; ciklusok száma és hossza;
- jogkörök erőssége, azok jelentősége, viszonyítva a kormányfő jogköreinek erősségéhez

2. Kutatás kiegészítő jellegű szempontjai:

- felelősségre vonás eszközei: a hivatalból történő elmozdítás lehetősége és annak lehetséges akadályai, koncentrálva a bizalmi szavazásra és a konstruktív bizalmatlansági indítványra
- összeférhetetlenség: fókuszban a kormányfő összeférhetetlensége vagy az összeférhetetlenség hiánya a többi közjogi tisztség vonatkozásában.
- tisztség-keletkezési (megválasztási-kinevezési) csatornák: közvetlen vagy közvetett legitimáltság.

2. Hatalommegosztás – államforma – kormányforma

A hatalommegosztás alkotmányos alapvető jelentőségét elsősorban az állam- és kormányformákból eredő hagyományok viszonyrendszerében érdemes megvizsgálni. Az állam- és kormányformából eredő hagyományok ereje vagy a logikai alapokon nyugvó hatalommegosztás elve az irányadó?

2.1. A hatalommegosztás elve és annak releváns dimenziói

A hatalommegosztás elvének beható vizsgálatával juthatunk el a kormányfői ciklusismétlés problémáinak gyökereihez.

A hatalommegosztás elve az európai államok alkotmányainak jelentős részében alkotmányos alapvető. Ennek gyakorlati megvalósulása, hogy ezen alkotmányos elv ne csupán elmélet maradjon, álláspontom szerint a kormányfői ciklusismétlés miatt problémákba ütközik.

A hatalommegosztás elve arra fókuszál, hogy nem összpontosulhat egyetlen testület, ill. egyetlen személy kezében a hatalom. A hatalommal való visszaélés megakadályozása a hatalom megosztásával történhet meg. A hatalommegosztást megragadhatjuk a hatalom intézményi ellenőrzésére és korlátozására irányuló szándékként. Az angol rule of law elvéből eredeztethető a hatalommegosztás modern kori öröksége. A törvényeknek való alávetettség kizárólag a törvénykezés és végrehajtás funkcióinak elkülönítése által juttatható érvényre. A rule of law alapelve is ebben a konstellációban értelmezhető, ugyanis mindenkre kötelező erővel bírnak a normák, avagy a törvényeknek való alávetettség mindenkre egyaránt vonatkozik, beleértve az uralkodót, a kormányfőt és a kormányt is.³

A hatalommegosztás elvének jelentősége abban áll, hogy az állam fő funkcióit el kell különíteni egymástól, ezeket a funkciókat pedig az állam meghatározott szerveihez kell telepíteni, olyanképpen, hogy az állami szervek saját funkcióikat gyakorolva ellensúlyát képezzék a többi állami szerveknek, melyek szintén saját funkcióikat gyakorolják, megteremtve ezáltal a fékek és ellensúlyok rendszerét, továbbá egyensúlyt az egymást kölcsönösen korlátozó és ellenőrző viszony keretein belül. Az alkotmányos főhatalmat teljes egészében nem

³ Sári (1995) 9-11.

gyakorolhatja egyetlen szerv vagy személy. Ebben rejlik a hatalommegosztás elvének lényegi vonása.⁴

A hatalommegosztásnak több komponensét különíthetjük el egymástól, amelyek a hatalommegosztás szintjeiként, dimenzióiként realizálódnak.⁵ A dimenziók tulajdonképpen a hatalommegosztás elvének, mintegy az alkotmányos berendezkedések egyik működtető alkatrészének egymással összefüggő szelvényeit képezik.⁶ Témánk vonatkozásában két dimenziót szükséges kiemelt figyelemben részesíteni, a temporális és a perszonális hatalommegosztást. A klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztás dimenziójától, az institutionális dimenziótól eltér e két dimenzió. Röviden ismertetem ezeket és kidomborítom a köztük húzódó különbségeket.

A hatalommegosztás institutionális dimenziója a hatalmi ágak együttműködésével, azaz a checks and balances-elv gyakorlati megtestesülésével érvényesül. Ez a Montesquieu által kidolgozott elméleti koncepció a gyakorlatban nemcsak az elnöki rendszerek esetében, hanem az angol King-in-the-Parliament intézményében és az európai államokban a törvények köztársasági elnök által történő aláírásában realizálódik. A klasszikus Montesquieu-i hatalmi triász azonban az idő előrehaladtával olyan intézményekkel bővült, melyek tipikusan egyik hatalmi ághoz sem sorolhatók be, így például az ombudsmannal, az Alkotmánybírósággal. Egy állami szerv függetlenségének mutatója és az állami szervezet ezen részének az egyik hatalmi ággal történő azonosulása tehát a hatalommegosztás institutionális dimenziójának centrumában áll.⁷

Témánk vonatkozásában különös figyelmet érdemel a hatalommegosztás temporális dimenziója. A temporális dimenzió azt juttatja kifejezésre, hogy a hatalomgyakorlásnak milyen időbeli korlátai lelhetők fel és annak időtartama milyen terjedelmű. „A hatalommegosztás ezért értelmezhető időbeli szinten is, mivel a hatalom koncentrációját eredményezheti az, ha adott szerv – különösen a politikai értelemben meghatározó törvényhozó és a végrehajtó hatalom – tisztségviselőinek megbízatása nincs időtartamában korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy az egyes hatalmi szervek megbízatása időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség a megbízatás megújítására, ami egyúttal a mellőzhetetlen

⁴ Takács (2018) 40.

⁵ Steffani (1979) 20-36.

⁶ Hatalommegosztás egyes szintjei: 1. hatalommegosztás institutionális dimenziója, 2. funkcionális hatalommegosztás, 3. politikai és jogi konstitucionalizmus, vagy a hatalommegosztás konstitucionális dimenziója, 4. közvetlen és képvisleti demokrácia síkja, 5. hatalommegosztás társadalmi dimenziója, 6. hatalommegosztás vertikális vagy föderatív dimenziója, 7. hatalommegosztás döntési vagy decizív szintje, 8. hatalommegosztás személyi dimenziója 9. hatalommegosztás időbeli, vagy temporális szintje

⁷ Erdős (2019) 68-70.

közvetlen vagy közvetett legitimáltságot is garantálja.”⁸ Tehát arról beszélhetünk, hogy az adott személy meddig gyakorolhatja funkcióit, töltheti be tisztségét és mikor kell megbízatását megújítani. Meghatározott időtartam lejártá után az államhatalmat gyakorló személy megbízatása ennek értelmében lejár, megbízatása temporális jellegű, melyet korlátozni szükséges.⁹

Az érdekösszeütközések elkerülésének céljából és a tisztségviselők függetlenségének biztosítása érdekében a perszonális hatalommegosztás síkjának kell érvényesülnie a gyakorlatban. Ez azt tükrözi, hogy meghatározott személyek nem tölthetnek be több hivatalt, tehát a különböző állami szervezetben ugyanazon személyek nem tölthetnek be tisztségeket. Az inkompatibilitás kifejezés fémjelzi ezt a gyakorlatot, amit összeférhetlenségi szabályokkal erősít meg a jogalkotó.¹⁰

Azért fontos elkülönítenünk ezt a három dimenziót, mivel az institutionális sík az állami szervek közötti hatáskörmegosztást testesíti meg, az időbeli és személyi síkok pedig nem az egyes szervek közötti hatáskörmegosztáson alapulnak, hanem az egyes szubjektum, esetünkben az egyes ember felől közelítik meg a kérdést. A függetlenség biztosítékai ennek értelmében az egyes személy hatalomgyakorlásának korlátozásában állnak. A személyi függetlenség biztosítása és a hatalomkoncentráció elkerülése a temporális és perszonális dimenzió érvényesülésének következményei.

2.2. Az állam- és kormányformák

A hatalommegosztás elmélete az állam- és kormányformák nézőpontjából is vizsgálat tárgyát képezi. Az államformát az államfő legitimációjának típusa határozza meg. Monarchia esetében jellemzően, de nem kizárólagos tradicionális legitimáció, ami viszont minden esetben határozatlan, a hivatalban lévő államfő haláláig vagy lemondásáig tartó időtartamra szóló mandátumot jelent. Köztársasági államforma esetében az államfő megbízatása választás útján jön létre és határozott időre szól.

A jogkörök és hatáskörök az állami szervek/személyek között megoszlának a hatalommegosztás értelmében, a kormányformák fő jellemzője pedig a politikai felelősség megoszlása az állami szervek/személyek között. Más kontextusban a kormányformák fő ismérve a politikai felelősség megléte, vagy annak hiánya az egyes közjogi tisztségviselők tekintetében. Ha hiányzik a politikai felelősségre vonás eszköze vagy az valamilyen oknál

⁸ Petrétei (2018) 13.

⁹ Petrétei (2018) 13.

¹⁰ Petrétei (2018) 13.

fogva nem tudja kifejteni a kívánt hatást, és a közjogi tisztségviselő (kormányfő) jogkörei a legerősebbek a többi közjogi tisztségviselő jogköreihez viszonyítva, akkor alkotmányos korlát szükséges az időbeli dimenzió érvényesítéséhez, hogy a hatalommegosztás elve maradéktalanul érvényesülhessen. Enélkül a hatalommegosztás elve szenved csorbát, s hiába találhatjuk meg az alkotmányokban, ezen elv nem tud maradéktalanul érvényesülni a kormányfői cikluskorlátozás nélkül.

A prezidenciális kormányforma fő ismérve a politikai felelősség megléte vagy annak hiánya. A prezidenciális kormányformában általában a központi állami szervek a parlament, az elnök és a bírói hatalom a prezidenciális rendszerekben. Tehát a klasszikus hatalommegosztás elvének érvényesítése a célja a prezidenciális kormányformának. Ebben a rendszerben egyáltalán nem találhatjuk meg a kormányt, hiszen a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese az elnök, akit egy személyében illet meg a kormányfői és az államfői pozíció. A parlamentáris kormányformától nagy eltérés, hogy a törvényhozó hatalom és az elnök élesen elválasztottegymástól. Az elnök nem függ a törvényhozástól, tehát nem áll fenn kölcsönös bizalmi viszony sem. A törvényhozás bizalmatlansági indítvánnyal vagy bizalmi szavazással nem bukathatja meg az elnököt, az elnök pedig nem oszlathatja fel a törvényhozást. Szükségszerűen azonban együtt kell működniük ahhoz, hogy az államszervezet rendeltetésszerűen funkcionáljon. A fékek és ellensúlyok elve meghatározó szerepet kap. Ez az elnök megbízatási idejének és újraválaszthatóságának alkotmányban előírt korlátozásában és a parlament általi egyes elnöki döntésekben történő közreműködésében manifesztálódik.¹¹

A parlamentáris kormányforma ismérvei a következők. A parlament és a kormány mint központi állami szervek állnak az államirányítás középpontjában a parlamentáris kormányforma esetében. A politikaalakító funkciót tekintve a kormány lát el aktívabb szerepet: kezdeményező, javaslattevő és programadó feladatai vannak. A parlament feladata pedig a kormány esetleges korlátozása, kontrollálása, támogatása vagy akadályozása. Az államfő kevésbé kap politikaalakító szerepet, inkább az állam egységének megőrzése és képviselete tartozik feladatkörébe. Az államirányítás legfőbb letéteményesei a parlament és a kormány, melyek között kölcsönös bizalmi viszony áll fenn. A kormány általában kezdeményezheti az államfőnél a parlament feloszlását, míg a parlament konstruktív/destruktív bizalmatlansági indítvánnyal, vagy bizalmi szavazás útján kontrollálhatja a kormányt. A vegytiszta parlamentáris rendszerekben a kormány és a parlamenti többség szemben áll az ellenzékkel, vagyis a parlamenti kisebbséggel. A hatalommegosztás elve tehát a parlamenti többség és a

¹¹ Petrétai – Tilk – Veress (2007) 29-32.

kormány, valamint az ellenzék súrlódásával, kölcsönös együttműködésével és korlátozásával érvényesülhet a gyakorlatban.¹²

A szemiprezidenciális kormányforma jellegadó sajátossága az, hogy az államfő politikai súlya meghatározó, ugyanakkor elkülönül a kormányfő személyétől. Egyfajta dualista hatalomgyakorlásról beszélhetünk, ugyanis a végrehajtó hatalom "kétfejű": az államfő és a kormányfő is a végrehajtó hatalom "feje". A kormány tehát meghatározó szerepet kap a végrehajtó hatalomban, az államfőnek mégis jelentős jogkörei vannak a politika befolyásolását tekintve. Mindemellett az államfőt közvetlen módon választják meg. Lehetséges, hogy az államfő a kormánnyal azonos politikai pártállású, illetve az is, hogy ellentétes pártállású. Az államfő azonban mindkét esetben jelentős jogköröket gyakorol a végrehajtó hatalomban, ezért nem tekinthető ez a kormányforma a prezidenciális és parlamentáris kormányforma ötvözeteként.¹³

Mára már azonban aligha beszélhetünk vegytiszta kormányformának megfelelő államapparátusról. Így az európai államok jellemzően vegyes kormányformákba tömörülnek, mivel többségük vegyes attribútumokkal rendelkezik, melyek alapján egyik kormányformába sem sorolhatóak be kifejezetten és kizárólagosan. Már az ókori gondolkodók is ismerték ezt a kifejezést (status mixtus), s kapcsolták a hatalommegosztás elvéhez.¹⁴ A vegyes kormányforma jellegéből adódóan az arisztokratikus és demokratikus elveket egyesíti, ami a checks and balances-elvet állítja a középpontba. Tehát a hatalommegosztás elvét ebben a koncepcióban kell értékelnünk mai viszonylatokban. A hatalom birtokosai közt a hatalom úgy oszlik meg, hogy azok kölcsönösen együttműködnek és korlátozzák is egymást.¹⁵ A fékek és ellensúlyok/egyensúlyok rendszerében, mivel a kormányformák jellegzetességei elhalványulni látszanak, a klasszikus kormányformák ismertetőjegyei vegyülnek egymással, ezért a tipikus kormányformákba történő besorolás, ahogy a hatalommegosztás klasszikus triászába történő kényszerű besorolás, is kikopni látszik a gyakorlatból. Fontos már e helyütt leszögezni, hogy a kormányformáknak nincsenek kötelező jelleggel megállapított szabályai, csak bizonyos jellegadó sajátosságai, és a kormányforma fogalmát a jogtudomány dolgozta ki, a tételes jogban nincsenek eltérést nem engedő normák, melyek meghatározzák a kormányformák elemeit és jellemzőit.

A parlamentáris és prezidenciális kormányforma egymáshoz közelítenek Európa-szerte, ami a prezidencializáció jelenségeként értékelhető. Így definiálható a prezidencializáció külföldi

¹² Petrétei – Tilk – Veress (2007) 22-29.

¹³ Petrétei – Tilk – Veress (2007) 33-36.

¹⁴ Takács (2018) 41.

¹⁵ Takács (2018) 46.

jogtudósok lencséjén keresztül: „a parlamenti rendszerek működési logikájukban az elnöki rendszerekre kezdenek hasonlítani, az alkotmányos berendezkedés, a kormányforma megváltozása nélkül”.¹⁶ Stumpf István meghatározása alapján a prezidencializáció a következőképpen ragadható meg: 1. a kormányfő jogkörének bővülése, 2. a miniszterelnökség ellenőrző szerepének megerősödése, 3. a kormányzati kommunikáció és a politikai folyamatok centralizációja. A jelenségre rámutat olyanképpen is, hogy a miniszterelnöki hatalom egyre inkább megerősödik, ezzel egyenesen arányosan a kormány testületi karaktere pedig gyengül. A kormányfő által ellenőrzött területek száma növekszik, képességeiben pedig megerősödik arra, hogy sikeresen szembeszálljon az ellentétes politikai nézeteket képviselőkkel.

A kormányfők szerepe tehát megerősödött Európa-szerte.¹⁷ A prezidencializáció így „a végrehajtó hatalom első emberének kiemelkedését jelenti, ő kerül a kvázi-elnöki pozícióba.”¹⁸ Ebben a kontextusban az egyszemélyi kormányzás megelőzi a pártelvű kormányzást. A pártelvű kormányzás ismérveitől részben vagy egészben történő elszakadás mutat a prezidencializálódás irányába. A pártelvű kormányzás komponensei a következők: 1. pártok közötti versengés során alakulnak meg a kormányok, 2. a kormányzati pozíciókba a személyek a kormányban szereplő párton keresztül kerülnek, 3. a kormányzat politikai programja a pártokban megfogant politikai program alapján jön létre. Végeredményben a vezetők döntési szerepe mindinkább növekvő tendenciát mutat, míg a párt mint kollektív intézmény szerepe egyre inkább csökken.¹⁹

A prezidencializálódás táptalaját képzik a mediatizáció és a perszonifikáció, így ezen fogalmaknak a kifejtése elengedhetetlen. A mediatizáció és perszonifikáció térnyerésével a parlamentek elveszítik elsődleges funkciójukat, azaz a politikai hadszíntér szerepüket. Ez a parlamentáris kormányforma prezidencializálódásának folyamata.²⁰ A mediatizáció jelentése röviden a politika eladhatóvá tétele a médiumokban. Ugyanis általánosságban megállapítható, hogy a tömegkommunikációs eszközök óriási szereppel bírnak a prezidencializálódás folyamatában, politikai szerepük felértékelődött az elmúlt évtized során.²¹ A perszonifikáció pedig a politikus személyének előtérbe kerülése. A politikában kiemelt szerep jut ennek értelmében a kormányfőnek.²² A személytelenség tehát szöges ellentéte a prezidencializált hatalomgyakorlásnak.

¹⁶ Poguntke – Webb (2005) 5.

¹⁷ Stumpf (2021) 227-229.

¹⁸ Tóth (2017) 49.

¹⁹ Tóth (2017) 49-50.

²⁰ Erdős (2019) 73.

²¹ Stumpf (2015) 8-15.

²² Stumpf (2021) 226.

A kormányfő politikai befolyása a mediatizáció és a perszonifikáció térnyerésével egyre inkább növekszik, azaz válik a prezidenciális kormányforma elnöki tisztségéhez hasonlatossá. Ezt a jelenséget nevezzük a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának.²³ Az amerikai minta azonban abban eltér a fent vázolt európai gyakorlattól, hogy kifejezetten szabályozott az elnök mandátumának hossza és hatalomgyakorlásának ismétlődése is korlátozott.

Ebben a helyzetben a ciklusismétlés korlátja a diktátorrá válás akadályát képezi. Az újraválaszthatóság dilemmáját, vagyis azt, hogy hányszor töltheti be az elnöki tisztséget az arra jogosult, fontos boncolgatni. Az újraválaszthatóság teljes korlátja nem látszik célravezetőnek, ugyanis a rátermett vezetőnek nem adódna esély a kibontakozásra. A többszöri újraválasztás lehetősége ugyaakkor időben korlátlan hatalmat adna a vezető kezébe. Az egyszeri újraválaszthatóság előnye abban áll, hogy a rátermett vezető relatív hosszú ideig töltheti be hivatalát, ezzel kibontakoztatva képességeit. Másfelől azonban korlátozódik hatalma az időbeli dimenzióban, az egyeduradalom kialakítására nincs lehetősége.²⁴

Az „ideális alkotmány” és az alkotmánymérnökség kifejezés talán utópisztikusnak hathat. Ugyanakkor fontos leszögeznünk, hogy fontosabb intézményi átalakítások, az alkotmány szellemének érvényre juttatása a mérnökökéhez hasonló feladatként realizálódik.²⁵ A „jóra” törekvés pedig változtatásokat kíván meg, ami ebben a kontextusban mérnöki feladat. A helyes alkotmányértelmezésen át, a hatalommegosztás érvényre juttatásának elérésére fókuszálva és a megporosodott hagyományok szelektálásával a prezidencializálódás és a ciklusismétlés korlátlanságának együttthatójaként bekövetkező hatalomkoncentráció kerülhető el. Ehhez pedig kézenfekvő megoldásként kínálkozik a kormányfői ciklusismétlés maximalizálása. Az európai alkotmányok rendezőelvének, a hatalommegosztás elvének így teljesebb formáját kaphatjuk meg, tovább folytatva a gondolatmenetet, az alkotmányosság esszenciális érvényesülésének lehetünk szemtanúi.

2.3. Prezidencializálódott parlamentarizmus

A prezidencializálódás terjedésével a parlamentáris rendszerek a félprezidenciális, sőt a prezidenciális rendszerekhez kezdenek hasonlítani.²⁶ Ugyanis a kormányfő jogköreinek növekedése a félprezidenciális rendszer államfőjének, adott esetben prezidenciális rendszer

²³ Stumpf (2020) 84-85.

²⁴ Sartori (2003) 205-206.

²⁵ Sartori (2003) 226-234.

²⁶ Gallai – Molnár (2012) 185.

elnökének széles jogköreihez közelít.²⁷ Ezt alátámasztja továbbá az is, hogy a félprezidenciális/prezidenciális rendszerek esetében a törvényhozásnak az elnökre nincs befolyása²⁸, a prezidencializálódott parlamentarizmus esetében pedig aligha bír befolyással a parlament a kormányfő megválasztásában, s mivel a parlamentben is több állam esetében meghatározó többséget élvez a kormánypárt, ezért kormányfőjük elmozdítására sem adódhat reális politikai esély adott esetben egy konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal. A kormányfővel, adott esetben egy közvetlenül megválasztott, a végrehajtó hatalomban erős jogkörökkel rendelkező államfővel szemben a parlament a prezidencializálódás burjánzásával elveszítette az ellensúly szerepét. Fontos leszögezni tehát, hogy a prezidenciális kormányforma és a prezidencializálódott parlamentarizmus között de facto nagyon kevés a különbség.

A prezidenciális kormányforma esetében a végrehajtó hatalom irányítója meghatározott időre töltheti be tisztségét. Ellenben a parlamentáris kormányformánál, ahol a végrehajtó hatalom csúcsszervének "feje", azaz a kormányfő általában a parlament megbízatási ideje alatt töltheti be tisztségét, annak lejártával, a kormány mandátumának megszűnésével a kormányfő mandátuma is automatikusan megszűnik.²⁹

Az Amerikai Egyesült Államokban bevezették azt a korlátozást, miszerint az elnök négy éven át töltheti be tisztségét, emellett pedig csupán kétszer viselheti hivatalát az arra jogosult. Így biztosították tehát a rotációt a végrehajtó hatalom irányítója tekintetében. A legtöbb parlamentáris kormányformában azonban, mint már említettem, egyáltalán nem korlátozott a ciklusismétlés és a ciklusok hossza sem, a végrehajtó hatalom feje, azaz a kormányfő esetében. A sikeres kormányfők így akár három, vagy több cikluson keresztül is kormányon maradhatnak, ami az Amerikai Egyesült Államokban az elnök esetében az időbeli korlátozás miatt nem valósulhat meg.³⁰

Mivel korlátlanul újraválasztható a kormányfő Európában, a választások pedig nem befolyásolják a kormányfő kiválasztását, ezért a kormányfő bebetonozódhat a végrehajtó hatalomban. Az egyes személyhez olyan szorosan kötődik ebben az esetben a hatalom, hogy tőle azt nem lehet eltávolítani, csupán akkor, ha új kormánypárt alakul. Ezzel a kormányfő hatalma mintegy "bekebelezi" a végrehajtó hatalmat. A kormányfő ezáltal évtizedeken keresztül is viselheti hivatalát, ezzel kikezdve a hatalommegosztás elvének temporális dimenzióját. Komoly relevanciája van ugyanis a hatalomgyakorlás időbeli korlátjának, azonban

²⁷ Balogh (2016) 12-13.

²⁸ Halász (2016) 31.

²⁹ Petrétei (2018) 19.

³⁰ Halász (2016) 23.

lehetnek olyan tisztségek, amelyeknél – vagy logikai, racionális szempontok miatt, vagy történelmi/alkotmányos hagyományok miatt a korlátozás nem alkalmazható.³¹ A hatalomgyakorlás temporális szinten történő korlátozására van-e lehetőség, s az vajon megoldást jelenthet a problémák kiküszöbölésére?

³¹ Petrétei (2018) 13.

3. Állam – és kormányfői cikluskorlátozás külföldön

A jogkörök erőssége, és a ciklusismétlés korlátja vagy annak hiánya képezi a vizsgálódás fő szempontját. Mik támasztják alá a ciklusismétlés meglétét vagy annak hiányát az általam vizsgált állam- és kormányfők esetében? Egy adott ország állam- és kormányformájába beilleszthető-e a kormányfői ciklusmaximalizálás? Elenegedhetetlen-e a ciklusismétlés szabályozatlansága a kormányfők esetében, vagy csupán hagyomány, aminek nincsenek logikailag megalapozható okai? E kérdések megválaszolásához röviden áttekintjük az egyes, vizsgálat alá vont mandátum-keletkezési modellek témánk szempontjából releváns vonatkozásait.

Először megvizsgálom az Amerikai Egyesült Államok elnökének mandátum-keletkezését a korábban említett szempontok szerint, hiszen a hatalommegosztás mintaadó államáról van szó, melyben megtalálhatjuk a végrehajtó hatalom irányítója tekintetében a cikluskorlátozást. Majd áttekintem a fent említett európai államok megoldásait is az állam – és kormányfők cikluskorlátozásainak vonatkozásában. Az Egyesült Királyság, és Németországt tekintetében pedig kitérek arra is, milyen fokai vannak a prezidencializálódásnak és ezen államok közül melyik állam melyik kategóriába sorolható. Ehhez segítségül szolgál a kormánytípus szerinti elkülönítés, ami megmutatja, hogy a kormányfő mennyiben emelkedik ki kormányából. A kormánytípusok szerinti csoportosítás a parlamentáris kormányformán belüli osztályozási szinteket jelöli. Ez alapján elkülönítjük egymástól a három jellegadó kormánytípust, miszerint a kormányfők saját kormányukhoz viszonyulnak: 1. első az egyenlőtlenek fölött, 2. első az egyenlőtlenek között, 3. első az egyenlők között.

A prezidenciális kormányforma tekintetében a kormánytípus szerinti osztályozás egyáltalán nem releváns, mivel a kormányok az államfő végrehajtó, ill. tanácsadó testületeként szolgálnak csupán, hiszen miniszterelnök híján a végrehajtó hatalom feje az elnök, akinek erősebb jogköreinek kell/kellene, hogy legyen, mint a kormányfőknek a parlamentáris kormányformában a kormányforma eredendő jellegéből adódóan.³²

3.1. Az Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok államformája köztársaság és prezidenciális kormányformával rendelkezik. Az elnök megválasztása elektorok útján történik, ami választástechnikai értelemben a közvetett választást testesíti meg.³³Egyszer választható újra az

³² Halász (2016) 35-36.

³³ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, 1787. II. Cikk 1. §

elnök,³⁴ ami (vagy egyáltalában az újraválasztás korlátozása) a fejlettebb nyugat-európai államokban már csak részben tekinthető alkotmányos gyakorlatnak.³⁵ Az Amerikai Egyesült Államokban az államfő nem a parlamentáris szervtől nyeri el legitimitását és az államfő a kormányfővel egy személyt alkot,³⁶ tehát itt már az államfő, azaz az Egyesült Államok elnöke lesz a végrehajtó hatalom irányítója. Hivatalát négy éven át viseli, ezt követően pedig, ha a nép alkalmasnak tartja az adott személyt az elnöki tisztség viselésére, egyszeri újraválaszthatóságot tesz lehetővé az alkotmány.^{37,38} Ez az újraválaszthatósági korlát a diktatúra kialakulásának megakadályozása céljából jött létre, hogy ne egy kézben összpontosuljon a hatalom hosszú időn át.³⁹ Ezzel az alkotmánykiegészítéssel azonban nem változott meg az USA kormányformája, prezidenciális jellegéből nem veszített.⁴⁰ Így megalapozottan állíthatjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok a hatalommegosztás elvének eredeti intézményesítője és a hatalommegosztás gyökerei az amerikai alkotmányban rejlenek.⁴¹

A végrehajtó hatalom élesen elkülönül a törvényhozástól, ami azt eredményezi, hogy aki a végrehajtó hatalom birtokosa, nem lehet képviselő.⁴² Tehát a hatalommegosztás temporális és perszonális dimenziójának egyaránt eleget tesz az Amerikai Egyesült Államokban a prezidenciális kormányforma elnökének mandátuma.

3.2. Az Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság államformája parlamentáris monarchia, parlamentáris kormányformával, ami egészen ritka az európai nagyhatalmak körében. A végrehajtó hatalom fejeként az uralkodó jelenik meg, azonban "csak" névlegesen gyakorolja a kabineten keresztül és annak tanácsára hatalmát. A hatalom tehát ténylegesen a miniszterelnök kezében

³⁴ 1875-ben az amerikai kongresszus elfogadott egy olyan határozatot, miszerint az az elnök, aki kétszer már betöltötte -e tisztséget, harmadjára már nem töltheti be -e hivatalt. „Ettől az időtálló szokástól való bármilyen eltérés nem lenne bölcs, hazafiatlan, és veszélyt jelentene szabad országunkra és intézményeinkre.” Alkotmányos hagyománnyá vált ugyanis az elnökök két ciklus betöltését követő lemondása. Lásd: Stathis (1990) 64.

³⁵ Halász (2016) 22-23.

³⁶ Halász (2016) 31-32.

³⁷ 1951-ben történt meg az az alkotmánymódosítás, amely az alkotmányos hagyományt alkotmányos rendelkezéssé emelte. Lásd: Stathis (1990) 70-71.

³⁸ A későbbiekben több vitát is generált a cikluskorlátozás bevezetése, s hatályon kívül helyezésre irányuló kampányok is megindultak. Politikusok csatároztak érveikkel és ellenérveikkel. Érvek a hatályban tartás mellett a hatalommal való visszaélés megakadályozása, az egyszemélyi hatalomgyakorlás kialakításának kiküszöbölése, ellenérvek pedig a mérlegelően alapuló választójog csorbitása, az elnökválasztás szabadságának indokolatlan korlátozása, beavatkozás a nép demokratikus jogaiba. Azonban az alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezésére komoly kísérletet sohasem tettek. Lásd: Stathis (1990) 80-81.

³⁹ Stathis (1990) 80-81.

⁴⁰ A hivatkozott alkotmánykiegészítés az USA elnökének újraválaszthatósági szabályozása: Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, 1787. XXII. Cikk

⁴¹ Hamza (2021) 1308.

⁴² Badó (1997) 17.

összpontosul.⁴³ Javarészt szimbolikus szerepet tölt be az uralkodó „uralkodik, de nem kormányoz”, közjogi felelőssége is formális lesz, érdemben tulajdonképpen hiányzik,⁴⁴ így a kormány és a miniszterelnök testesíti meg a végrehajtó hatalmat, töltik azt ki tartalommal, gyakorolják annak rendszerinti feladat- és hatásköreit. Mivel monarchiáról beszélünk, az uralkodó legitimitását születésénél fogva nyeri el, jellemzően öröklődik a tisztség. Gyenge közjogi szerepe azonban a miniszterelnököt helyezi előtérbe és a végrehajtó hatalom fejeként túlsúlyba kerül az államfővel és a parlamenttel szemben.

Az uralkodó nevezi ki a miniszterelnököt, az alkotmányos hagyományoknak megfelelően azt a személyt, aki a parlamenti többségi párt választott vezetője. Szokásjogi alapon a miniszterelnök a parlament alsóházának (House of Commons) tagja, azaz a parlament választott tagja.⁴⁵ Szabályozást itt sem találunk az angol miniszterelnök időbeli hatalomgyakorlására tekintettel.

A brit miniszterelnök a parlamentáris kormányforma „első az egyenlőtlenek fölött” típusába sorolható be. Ugyanis szabadon választja ki és menti fel minisztereit, ami a kétpártrendszer tekintetében különösen jellegadó sajátosság.⁴⁶ A fent ismertetett kabinetelv és kancellárelv szempontjából a kancellárelv kerül ki nyertesként a prezidencializáció következményeként a brit berendezkedésben is. Ezt az is alátámasztja, hogy a 20. század elején kialakult kabinet hivatala (Cabinet Office) mellett létrehozták a miniszterelnöki hivatalt (Prime Minister's Office). Mindkét intézmény a miniszterelnököt szolgálja mind a mai napig. A miniszterelnöki hivatal létszáma az 1990-es években ugrásszerűen megnőtt, ami a prezidencializálódást mozdította elő.⁴⁷ A miniszterelnök a kabinetbe tetszése szerint hívja meg a kormánytagokat, ami a releváns döntések meghozatalának fórumaként funkcionál. A miniszterelnök patronázshatalma ugyancsak jelentős, ugyanis a minisztereket és az államtitkárokat is ő nevezi ki. A frakció irányítása szempontjából pedig formális parlamenti jogállással bír.⁴⁸

3.3. Németország

Németország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris. A német alkotmány az államfőt szövetségi elnöknek nevezi. A szövetségi elnök igen gyenge közjogi

⁴³ Franczel (2013) 52.

⁴⁴ Borók (2011)

⁴⁵ Borók (2011) 179.

⁴⁶ Sartori (2003) 127.

⁴⁷ Halász (2016) 39-40.

⁴⁸ Cservák (2010) 190-191.

pozícióval rendelkezik. Szimbolikus feladat- és hatáskörei a kancellár dominanciáját erősíti.⁴⁹ A szövetségi elnököt a Szövetségi Közgyűlés (Bundesversammlung) választja meg öt évre. Képviselők közül delegált választók által nyeri el legitimitását a szövetségi elnök, melynek egyik felét a Bundestag képviselői, másik felét a tartományi képviselők teszik ki.⁵⁰ A szövetségi elnök újraválasztására egy alkalommal van csupán lehetőség közvetlenül a mandátuma lejárta után. Ebben a rendelkezésben tehát a közvetlen újraválaszthatóság alkotmányos korlátját fedezhetjük fel.⁵¹ Az összeférhetetlenség is szabályozást nyer a német alaptörvényben: A szövetségi elnök nem lehet a kormány, szövetségi vagy tartományi törvényhozó testület tagja. A szövetségi elnök nem folytathat más, díjazással járó foglalkozást, hivatást, más hivatalt nem viselhet, profitszerzést célzó vállalat vezetőségéhez vagy felügyelő bizottságához sem tartozhat.⁵²

A szövetségi kancellárt a szövetségi elnök nevezi ki. A szövetségi kancellár és a szövetségi miniszterek nem tölthetnek be más, díjazással járó tisztséget, nem gyakorolhatnak hivatást vagy foglalkozást és nem lehetnek profitszerzést célzó vállalatok vezetőségének vagy a Szövetségi Gyűlés hozzájárulása nélkül azok felügyelő bizottságának tagjai. A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás azon eszközök, melyekkel a szövetségi kancellár megbuktatható.⁵³ A szövetségi kancellár hatalomgyakorlásának időbeli korlátját nem találhatjuk meg a német alkotmányban.

Az első az egyenlőtlenek között elv a német berendezkedés jellemzője. Ezt nevezhetjük kancellári kormánytípusnak is. Ebben az esetben a kancellár, azaz a miniszterelnök választja ki a minisztereket, és ő is váltja le azokat. Ellentétben a brit kétpártrendszerrel, Németországban a koalíciós kormányzás jellegzetességei lelhetőek fel. Ezért nevezhetjük a kancellárt az egyenlőtlenek között elsőnek. Amennyiben a kancellár elveszíti a parlament bizalmát, úgy az az egész kormány bukásához is vezet. Továbbá bevezették a konstruktív bizalmatlansági indítványt is, amely Európában nemcsak a német rendszer jellemzőjeként tartható számon. A kancellárelv dominanciája már a kezdetektől fogva érvényesült a német berendezkedésben, a kancellár ma is meghatározza a kormányzati politika irányát⁵⁴ és jogkörei is kibővültek az idő előrehaladtával. Az egyéni miniszteri felelősség hiánya ugyancsak a prezidencializálódás kibontakozásához vezetett.⁵⁵ A szövetségi kancellári hivatal szolgálta a kancellár munkáját, ami a későbbiekben minisztériumi rangra emelkedett. Szintén bővült ennek létszáma, ami a

⁴⁹ Maróti (2018)

⁵⁰ Maróti (2018)

⁵¹ Maróti (2018)

⁵² A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 1949. 55. cikk (1)-(2) bekezdések

⁵³ Nemzeti (2016) 680-681.

⁵⁴ Halász (2016) 36-37.

⁵⁵ Cservák (2010) 165.

prezidencializálódást segítette elő.⁵⁶ Ennek értelmében Németország a kancellárdemokrácia modelljének tekinthető, hiszen a kancellárt az ellenjelölt egyidejű megnevezésével lehet leváltani és a miniszterekkel szemben nincs helye bizalmi szavazásnak. Az államfő kéri fel a kancellárt, ezután a parlament megválasztja azt, és a köztársasági elnök újra kinevezi.⁵⁷

3.4. Franciaország

Franciaországra a köztársaság államformája és a félprezidenciális kormányforma a jellemző. (elnök erős befolyással bír a végrehajtó hatalommal szemben:⁵⁸ a miniszterelnököt közvetlenül nevezi ki).⁵⁹ A köztársasági elnököt közvetlenül a nép választja meg 5 éves időtartamra.⁶⁰ Ez egyfajta függetlenségi biztosíték is, hiszen nem mozdíthatja el hivatalából a francia köztársasági elnököt sem a Nemzetgyűlés (törvényhozás) sem a kormány, továbbá a köztársasági elnök a kormány és a miniszterelnök hivatalba lépéséről is a Nemzetgyűlés nélkül dönt (kinevezéssel).⁶¹ Az erősebb elnöki rendszerek sajátossága az 5 éves mandátum.⁶² A francia köztársasági elnök mindössze egy alkalommal választható újra. A köztársasági elnöki mandátum és a képviselői mandátum összekapcsolásának tilalma érvényesül, mint összeférhetetlenségi ok, hiszen minden közhivatali funkció gyakorlása összeférhetetlen a parlamenti mandátummal.⁶³ (Lásd továbbá az Alkotmány III Cím 23. cikk.)⁶⁴ A parlament előtt a köztársasági elnök nem tartozik felelősséggel.⁶⁵

A miniszterelnöki funkció összeférhetetlen a parlamenti mandátummal, minden országos szintű szakmai képviseleti feladattal, és minden közhivatal viselésével, szakmai tevékenység folytatásával.⁶⁶ Lényeges tehát, hogy az Egyesült Királyság miniszterelnökével ellentétben a francia miniszterelnök nem lehet parlamenti képviselő is. A kialakult gyakorlat szerint a kormánynak és a miniszterelnöknek másodlagos szerepe van a közvetett legitimitás és az államfő végrehajtó hatalomban betöltött erős szerepének köszönhetően. Az államfő a gyakorlat szerint vétóval rendelkezik a kormány döntéseivel szemben⁶⁷. Tehát a miniszterelnöknek sokkal kisebb szerepet szán a kialakult gyakorlat, mint az európai államok miniszterelnökeinek

⁵⁶ Halász (2016) 36-37.

⁵⁷ Katz (1994) 183-185.

⁵⁸ Halász (2016) 30.

⁵⁹ Ádám (2007) 31.

⁶⁰ Az 1958. évi október 4-i francia Alkotmány, 2. Cím, 6. cikk

⁶¹ Ádám (2007) 31.

⁶² Halász (2016) 23.

⁶³ Ádám (2007) 278.

⁶⁴ Az 1958. évi október 4-i francia Alkotmány, III. Cím, 23. cikk

⁶⁵ Veress (2007) 100.

⁶⁶ Nemzeti (2016) 345.

⁶⁷ Veress (2007) 109.

túlnyomó többségének. Alkotmányos vagy bármilyen korlátra e helyütt sem lehetünk figyelmesek a kormányfői ciklusismétlés tekintetében.

3.5. Ausztria

Ausztria államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris. Ausztria szövetségi elnöke közvetlen választások útján nyeri el mandátumát. Megválasztottnak tekintendő, aki az érvényes szavazatok több mint felét megszerzi. Megbízatási ideje 6 évig tart és csak egy ízben választható meg újra. A szövetségi elnök összes hivatali ideje nem haladhatja meg a 12 évet. Összeférhetetlenségi szabály az osztrák alkotmányban, hogy a szövetségi elnök megbízatási ideje alatt nem gyakorolhat semmilyen egyéb hivatást és nem lehet tagja általános képviseleti szervnek sem.⁶⁸ A hatalommegosztás rendszerében az osztrák szövetségi elnöki tisztség megfelel a temporális dimenzió követelményeinek. Prezidenciális vonás azonban, hogy a szövetségi elnököt egyenlő, titkos, egyéni és közvetlen választójog alapján választják és mandátumideje is hosszabbra nyúlik mint általában az államfőké Európában. A szövetségi elnök mindemellett nemcsak államfő, hanem a közigazgatás legfőbb letéteményese és tulajdonképpen egyenrangú a kormánnyal.⁶⁹ Ez a megoldás egyedinek tekintendő az európai parlamentáris kormányforma esetében.

A szövetségi kancellárt, és annak javaslatára a szövetségi kormány többi tagját a szövetségi elnök nevezi ki. Csak az nevezhető ki szövetségi kancellárrá, aki a Nemzeti Tanácsba beválasztható.⁷⁰ A kancellár csupán primus inter pares, azaz első az egyenlők között, hiszen csupán miniszteri státusszal rendelkezik, kiemeli őt azonban az, hogy a miniszterek személyére, ill. felmentésére javaslatot tehet a szövetségi elnöknek.⁷¹ A kormány tagjainak jogi és politikai felelőssége fennáll a parlamenttel szemben. Ez a bizalmatlansági indítványban és a bizalmi szavazásban manifesztálódik.⁷²

3.6. A visegrádi államok

A végrehajtó hatalom a Lengyel Köztársaság minisztertanácsának és köztársasági elnökének kezében van. A Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Szlovákiában az államfő nevezi ki a miniszterelnököt és az így kezdheti meg munkáját, míg Magyarországon a miniszterelnököt a parlament választja meg és munkáját az államfő általi formális kinevezés

⁶⁸ Nemzeti (2016) 44.-45.

⁶⁹ Zeller (2007) 140.

⁷⁰ Nemzeti (2016) 47.

⁷¹ Zeller (2007) 142.

⁷² Zeller (2007) 153.

nélkül is megkezdheti.⁷³ A parlamentáris kormányforma tiszta mivoltához a visegrádi államok közül leginkább a Cseh Köztársaság és Szlovákia áll. A törvényhozó hatalmat az állampolgárok által közvetlenül választott egykamarás Nemzeti Tanács gyakorolja. A kormány léte teljes mértékben a parlament bizalmától függ ennek a két államnak az esetében. Szlovákiában a parlament egyes miniszterek tekintetében is megszavazhatja a bizalmatlanságot anélkül, hogy az érintené a kormány egészének testületi mandátumát. A hatalommegosztás rendszerében tehát a Nemzeti Tanácsnak kulcsszerepe van.⁷⁴

A köztársasági elnök mozgástere Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban szintén nagy az alkotmány szűkszavúságából fakadóan. A konstruktív bizalmatlansági indítványt intézményesítő lengyel és magyar modell, valamint az azt nélkülöző szlovák és cseh modell kormányformájuk tekintetében több hasonlóságot, mint különbözőséget mutat. A szlovák és cseh modell esetében az alkotmányban kitöltetlen hézagokat használják ki a közvetlenül választott államfők, míg a magyar és lengyel modell esetében a miniszterelnökök tesznek szert markáns jogkörökre.⁷⁵ Így a végrehajtó hatalom fő letéteményese Csehországban és Szlovákiában a köztársasági elnök, Lengyelországban és Magyarországon a miniszterelnök, elnevezésüktől függetlenül közelítenek jogköreikben a prezidenciális kormányforma elnökének jogköreihez.

Tehát a végrehajtó hatalom erős szereplői, a politikailag is a középpontban álló személyek mindinkább kimagasló szerepet kapnak az államgépezet irányításában mindegyik visegrádi államban, ami a prezidencializálódás irányába mutat, s vezet egészen odáig, hogy egyik kormányformába sem sorolhatók be kizárólagosan a visegrádi államok. A különbség mégis abban áll, hogy Szlovákiában és Csehországban a végrehajtó hatalomban erős közjogi pozícióban álló köztársasági elnök időbeli hatalomgyakorlása korlátozott, míg Magyarország és Lengyelország esetében az erős jogkörökkel rendelkező miniszterelnök időbeli hatalomgyakorlása nem.

3.7. Az USA elnökének és a vizsgált állam- és kormányfők tisztségének összehasonlító elemzése

A fent elemzett államok vizsgált tisztségviselőinek tekintetében a következő megállapításokat teszem. A kormányfői ciklusmaximalizálás fent vizsgált államok államformájába történő beilleszthetőségre lehetőség adódik, hiszen az Amerikai Egyesült Államok államformája köztársaság, mint ahogyan a legtöbb európai államnak is. Az USA-ban

⁷³ Halász (2014) 301.

⁷⁴ Halász (2014) 345-346.

⁷⁵ Halász (2014) 355.

mégis korlátozott az elnöki mandátum a hatalommegosztás temporális dimenziójának megfelelően, a legtöbb európai köztársaságban a végrehajtó hatalom fejének tekintetében viszont nem. Továbbá az Egyesült Királyság államformája monarchia, viszont ugyanúgy hiányzik a kormányfői ciklusmaximalizálás, mint a korábban vizsgált európai köztársaságok tekintetében. Tehát a monarchia és a köztársaság államformájától függetlenül, azaz a hagyományok útján történő trónöröklés és a választások útján betöltött köztársasági elnöki tisztség különbségétől függetlenül adódik lehetőség a kormányfői ciklusmaximalizálásra. A kormányfői ciklusismétlés korlátozása ugyan egyik európai állam tekintetében sem történt meg, és nem is találunk olyan államot Európában, melynek tekintetében a kormányfő hivatalban töltött ideje korlátozott lenne a hatalommegosztás temporális dimenziójának megfelelően, azonban ez nem konklúzív érv, hiszen a hatalommegosztás elvével korántsem egyeztethető össze ez a csupán európai gyakorlat és hagyomány alapján betöltött tisztség.

A kormányforma sem lehet meghatározó, hiszen a parlamentáris kormányformában más-más erősségű jogkörökkel rendelkeznek a közjogi tisztségviselők. Vegyük például Ausztriát, ahol a közvetlenül megválasztott államfő rendkívül erős jogkörökkel bír, a miniszterelnök pedig gyenge jogkörökkel rendelkezik, vagy Franciaországot, ahol a köztársasági elnök szintén kiemelkedő közjogi szereppel rendelkezik a végrehajtó hatalom vonatkozásában míg pl. a visegrádi államok közül Lengyelország és Magyarország vagy akár Németország államfőjéről és kormányfőjéről épp az ellenkezője mondható el a prezidencializálódás jelensége miatt. Ugyanis ennél a három kancellárelvet követő modellnél az államfőnek csupán formális szerep jut a végrehajtó hatalom vonatkozásában. De ugyanezt a tendenciát láthatjuk az Egyesült Királyság kifejezetten erős miniszterelnöke és a szintén formális jogkörökkel rendelkező uralkodója tekintetében.

A szemiprezidenciális kormányformával rendelkező Franciaország köztársasági elnökének közjogi mozgástere nagyon széles, viszont ciklusainak száma és hossza korlátozott.⁷⁶

További érv szól amellett, hogy az egységes európai gyakorlattól eltérő módosítást lehessen eszközölni az államok alkotmányaiban. A magyar rendszer tekintetében ugyanis kialakult egy olyan intézmény, amely más államberendezkedésnek nem eleme, más állam

⁷⁶ Az 1958-as francia alkotmány, avagy az V. Köztársaság új alkotmánya rendkívül erős jogkörökkel ruházta fel a köztársasági elnököt, ezzel új kormányformát is teremtett, ami Európában nagyon ritka: a szemiprezidenciális vagy félelnöki kormányformát. A parlament hatásköreit megnyirbálta a jogalkotó, ugyanakkor széles közjogi mozgásteret szánt a mindenkor köztársasági elnöknek, s a duális kormány létrehozásával a végrehajtó hatalom szerves, meghatározó elemévé tette azt. A francia példából is láthatjuk azt, hogy egy új kormányforma létrehozásának nincsenek a jogalkotó kezét megkötő akadályai. Lásd: Szente (2006) 191-200.

hasonló testületet nem intézményesített. A magyar Költségvetési Tanács ugyanis világviszonylatban is egyedülálló intézmény, hiszen kizárólag Magyarország Alaptörvényében és alkotmányos gyakorlatában jelenik meg olyan erős jogkörrel, amellyel a parlament költségvetési funkcióját is blokkolni képes. Tehát az újszerű, közjogi hagyományokon nem nyugvó intézmények, megoldások bevezetése még a magyar alkotmányozó számára sem idegen. ⁷⁷

Tehát sem egy, akár új kormányforma létrehozásának, vagy egy már meglévő kormányforma átalakításának/kialakításának, sem a kormányfői ciklusmaximalizálásnak nincsenek megalapozható akadályai. Ezt a megállapítást alátámasztja az is, hogy az államok kormányformáinak és államformáinak nincsenek kőbe vésett, eltérést nem engedő szabályai, ahogyan azt az osztrák és francia példák is fémjelzik. A kormányfői ciklusismétlés korlátja főként azon államok esetében lenne indokolt, melyeknél a kormányfő egyedülállóan markáns közjogi szereppel bír, hiszen ahol a köztársasági elnök rendelkezik hasonlóan erős jogkörökkel, ott hozzá képest a miniszterelnöknek szinte elhanyagolható mozgástere van, és ahogyan az az elemzésből is kitűnik, az államfőknek minden esetben szabályozott ciklusaik száma és azok időbeli terjedelme is.

Az Amerikai Egyesült Államok esetében az elnök politikailag nem tartozik felelősséggel a parlamentnek, attól ily módon függetlenedik, míg az európai kormányfők többsége sem tartozik felelősséggel annak, vagy mert hiányoznak a politikai felelősségre vonás eszközei, vagy mert egyéb okból nem alkalmazhatóak a gyakorlatban. (Pl. konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar 2/3-os kormánytöbbséggel szemben elveszítette korlátozó szerepét.)

Érdekes jelenség, hogy a gyenge közjogi szereppel rendelkező francia miniszterelnök, és az erős köztársasági elnök tisztsége összeegyeztethetetlen a parlamenti képviselői tisztséggel, csakúgy mint az Amerikai Egyesült Államok prezidenciális rendszerében az elnöki tisztség, míg az erős angol miniszterelnök kötelező jelleggel, képviselői minőségben vesz részt a parlament ülésein, Magyarországon pedig a miniszterelnöknek lehetőség van a képviselői hivatal betöltésére is. Tehát a hatalommegosztás perszonális dimenziója sem érvényesül több európai állam tekintetében.

A fentiekben megfigyelhettük, hogy melyik államot melyik kormányformába sorolják be kormányzástani ismertetőjegyei alapján és azt is, hogy a vizsgált államok többségének államformája köztársaság. Egyre inkább elavulttá válik azonban az államoknak sematikusan a klasszikus kormányformákba történő besorolása, mivel a parlament és a kormány közti bizalmi

⁷⁷ Erdős (2016) 197.

viszony megbillent a parlamentáris kormányforma esetében a prezidencializálódás jelensége miatt, a félprezidenciális rendszerekben pedig az államfő tett szert nagyon markáns jogkörökre és gyakorlati szempontból túlsúlyba került mind a kormánnyal, mind a parlamenttel szemben. A hatalommegosztás jelentős elvi követelményei/dimenziói közül a temporális dimenzió a fentiekben vizsgált európai államok kormányfőjénél, a perszonális dimenzió pedig több esetben sem érvényesül. A temporális dimenzió a sokszor említett ciklusismaximalizálás hiánya miatt, a perszonális dimenzió pedig azért, mert a kormányfők a legtöbb államban parlamenti képviselői tisztség betöltésére jogosultak vagy éppen kötelezettek. Ma már egyre kevesebb "vegytisztá" kormányformával találkozunk, hiszen a klasszikus kormányformák ismertetőjegyei az európai államokban gyakorlatilag vegyülnek egymással. Így a vegyes kormányforma megnevezés ráruházható a legtöbb európai állam kormányformájára, ahogy azt már az antik görög gondolkodók is lehetséges alternatívaként látták (status mixtus).

Érdekes jelenség, ami az európai államokban és Magyarországon egyaránt megfigyelhető, hogy a közjogi tisztségviselők túlnyomó többségének megbízatása időben korlátozott, kivéve a kormányfői megbízatást. Ez azt jelenti, hogy meghatározott hivatali idő elteltével a közjogi tisztségviselők (kivéve a kormányfő) megbízatása megszűnik, és, függően az újraválaszthatóság lehetőségének biztosításától, vagy egy új személy tölti be a megüresedett közjogi pozíciót az újraválaszthatóság hiányában vagy ismét meghatározott ciklusszámon belül ugyanaz a személy töltheti be ugyanazt a tisztséget, amennyiben ismét megválasztásra/kinevezésre kerül. A hatalommegosztás temporális dimenziójának érvényesülése tehát az államfők esetében kivétel nélkül érzékelhető, csak a kormányfőknél nem. Fel kell tennünk a kérdést, hogy vajon mi alapozza meg a kormányfői ciklusmaximalizálás hiányát, hiszen a közjogi tisztségviselő túlnyomó többségének tekintetében megfigyelhető a hatalomgyakorlás időbeli korlátozottsága csak éppen annak a politikai/hatalmi gócpontnak a tekintetében nem, aki a végrehajtó hatalom feje.

4. Az Alaptörvényben nevesített közjogi tisztségviselők jogállása

A bevezetőben felvázolt szempontrendszer alapján górcső alá veszem Magyarország Alaptörvényében említett közjogi tisztségviselőinek jogállásának a témám szempontjából meghatározó elemeit. Különösen fontos szempontot képez kutatásom során, hogy a hatalommegosztás dimenziói mennyiben érvényesülnek a tisztségviselők mandátumkeletkezésének szempontjából. Kiemelt figyelmet kap a hatalommegosztás temporális és személyi síkja. Fontos kitérni arra, hogy az egyes közjogi tisztségviselők jogkörei mennyire erősek a kormányfő jogköreihez képest és ennek alapján milyen korlátai vannak hatalomgyakorlásuknak, meghatározott időintervallumban tölthetik-e be tisztségüket, s ha igen, akkor a ciklusismétlésük korlátozott vagy kizárt-e, s mivel támaszthatóak alá a közjogi tisztségviselők és a kormányfő ciklusismétlése közti különbségek. Arra keresem tehát a választ, hogy a többi közjogi tisztségviselő esetében van-e lehetőség a „bebetonozódásra”?

3.1. Az országgyűlési képviselő

Főszabály szerint az országgyűlési képviselő megbízatásának időtartama az Országgyűlés megbízatásának időtartamához igazodik. Ugyanaz a személy azonban több országgyűlési cikluson keresztül is újraválasztható, tehát nem áll fenn akadálya annak, hogy akár két vagy több cikluson átívelően viselhesse hivatalát.

Összeférhetetlenségéről sarkalatos törvény rendelkezik. Ugyanakkor fontos közjogi tisztségekkel nem összeegyeztethetetlen a képviselői minőség: A képviselő miniszterelnöki, miniszteri, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti vagy miniszteri biztosi tisztséget láthat el és az Országgyűlés tisztségviselője is lehet.⁷⁸ Ebből láthatjuk azt, hogy a miniszterelnöki és az országgyűlési képviselői hivatal betöltése nem összeegyeztethetetlen egymással, ami a hatalommegosztás perszonális dimenziójának határait feszegeti.

⁷⁸ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 80. §

3.2. A köztársasági elnök

A magyar köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg 5 éves időtartamra, akit legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. Ebben a szabályozási formában rejlik az újraválaszthatóság korlátozottsága, ami az államfő államgépezetbe történő hosszútávú beépülését gátolja meg.⁷⁹

Azonban a köztársasági elnök végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogkörei kifejezetten gyengék. Érdemi határozatai nagy részének érvényességéhez miniszteri ellenjegyzésre van szükség és formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. A törvényhozó hatalommal kapcsolatos jogkörei viszont kifejezetten erősek a többi európai államfőhöz képest. Ezt alátámasztja a parlamentfeloszlatási jog, a politikai és alkotmányossági vétójog és a törvénykezdeményezés joga is.⁸⁰ Több szerző is alátámasztja a köztársasági elnök kormánnyal szembeni ellensúly szerepének csökkenését. A kormány kontrolljaként is funkcionáló köztársasági elnök ellensúly szerepe ugyanis elhalványulni látszik, csakúgy, mint a többi végrehajtó hatalmat ellensúlyozni hivatott szerv szerepe a hatalommegosztásban.⁸¹ A gyenge közjogi szereppel felruházott államfő csupán protokolláris jogosítványokat kap, s a magyar Alaptörvény a legtöbb alkotmányhoz híven „csendestárs” szerepet szán az államfőnek a végrehajtó hatalom viszonyában, mintegy végrehajtó hatalmon kívülállóként kezeli a köztársasági elnököt.⁸²

Az összeférhetetlenségre is szabályozást ad Alaptörvényünk: A köztársasági elnök más keresőfoglalkozást nem folytathat, anyagi ellenszolgáltatást nem fogadhat el (a szerzői jogi oltalom alá eső foglalkozásokon kívül) és más állami hivatalt sem viselhet.⁸³

4.3. A miniszterelnök és a miniszterek

A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg a miniszterelnököt. Az államfőnek kötelezettsége az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés, ennek okán olyan személyt célszerű javasolnia miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség nagy eséllyel megválaszt. A miniszterelnök személyéről nyíltan szavaznak. A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása is megszűnik, ami még inkább nyomatékositja a miniszterelnök markáns közjogi szerepét.⁸⁴

⁷⁹ G. Karácsony (2014) 56.

⁸⁰ Csink (2013) 27.

⁸¹ Mandák (2012) 36.

⁸² Cservák (2001)

⁸³ Magyarország Alaptörvénye 2011. 12. cikk.

⁸⁴ Stumpf (2015) 9.

Az egyéb megszűnési okoktól eltekintve a miniszterelnöki mandátum időtartama az Országgyűlés megbízatásának időtartamához igazodik, csakúgy, mint az országgyűlési képviselők mandátumának időtartama. Ez tehát azt jelenti, hogy az új Országgyűlés megalakulásával az Országgyűlés mandátuma, ezzel párhuzamosan a miniszterelnöki megbízatás és a Kormány megbízatása szintén megszűnik. Mivel az Alaptörvény szerint az országgyűlési képviselők általános választására négyévenként kerül sor⁸⁵, e négyéves időtartamot tekintjük egy (teljes) kormányzati ciklusnak – ami az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata⁸⁶ miatt rövidebb, hadiállapot és szükségállapot idején hosszabb is lehet⁸⁷.

A miniszterelnök újraválaszthatóságának kérdéséről az Alaptörvény hallgat, ami azt jelenti, hogy alkotmányi szinten nincs akadálya több Országgyűlési cikluson átívelő miniszterelnöki mandátumnak sem. Más kérdés, hogy az Alaptörvény korlátozó szabályának hiányából következik-e az, hogy alsóbb szintű jogforrás – praktikusán a miniszterelnök jogállásának részleteit tartalmazó törvény – írjon elő ciklusismétlési korlátot. Erre a kérdésre az 5. fejezetben térek vissza.

A miniszterelnök jogköreinek erőssége, végrehajtó hatalomban betöltött szerepének növekedése és a köztársasági elnök végrehajtó hatalommal kapcsolatos gyenge jogkörei között óriási szakadék tátong. A miniszterelnök szabadon választja ki és menti fel minisztereit, ugyan egyéni felelősség terheli a minisztereket a végrehajtó hatalomban folytatott tevékenységük miatt az Alaptörvény szerint, azonban ezt nem lehet önállóan érvényesíteni, a miniszterelnök és a miniszterek kollegiális viszonyban állnak egymással, ez pedig a Kormány meghatározó szerepére, azon belül pedig a miniszterelnök kiemelkedő közjogi pozíciójára utal. Mivel a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséhez kötött a Kormány megbízatásának megszűnése, ezért a miniszter megbízatása is automatikusan megszűnik ebben az esetben.

Az összeférhetlenségi szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg.⁸⁸

Fontos azonban kiemelni, hogy a miniszterelnök, mint azt már fentebb az országgyűlési képviselő esetében az összeférhetlenségi kivételeknél láthattuk, országgyűlési képviselői minőségben betölthet állami tisztséget. A hatalommegosztás perszonális dimenzióját ebben az értelemben áttöri a miniszterelnöki tisztség, mivel országgyűlési képviselői tisztséggel párhuzamosan betölthető, s ugyanezt láthatjuk a miniszteri tisztség esetében is, hiszen a miniszter országgyűlési képviselői minőségben is tevékenykedhet.

⁸⁵ Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés.

⁸⁶ Alaptörvény 3. cikk (2) és (3) bekezdés.

⁸⁷ Alaptörvény 55. cikk.

⁸⁸ 2006. évi LVII. törvény

A fentiek tekintetében megállapítható, hogy a miniszterelnök könnyedén képes „bebetonozódni” az államgépezetbe, saját diszkrecionális jogköre alapján akár minisztereivel együtt, ellentétben a köztársasági elnökkel, akinek korlátozott a ciklusismétlésének száma és egy ciklusának hossza is.

4.4. Az alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása szempontjából az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága tesz javaslatot az alkotmánybíró személyére.⁸⁹ Az Országgyűlés hozza meg a döntést, a képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alkotmánybírák megválasztásához. Amennyiben a kormánypárt megszerzi a 2/3-os többséget a parlamentben, úgy könnyedén kizárólagos befolyást tud gyakorolni az Alkotmánybíróság tagjainak és elnökének megválasztásában egészen a jelölés fázisától fogva a megválasztásig. Tehát tulajdonképpen a kormánytöbbség uralja a kiválasztási eljárást. Ezt tekinthetjük kormányzati „court-packing”-et lehetővé tevő szabályozási környezetnek is.⁹⁰

Az alkotmánybíróság elnökét az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával választják meg. Megbízatása az alkotmánybírói hivatali idejének lejártáig tart.⁹¹

Az alkotmánybírák mandátuma 12 évig tart és e tisztségre nem választhatóak újra. Az összeférhetetlenségi szabályok pedig a következő formában jelentkeznek: Az összeférhetetlenség kiterjed az állami- önkormányzati, politikai, társadalmi, gazdasági megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységeket.⁹²

4.5. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Kúria elnöke és a bíró

Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az OBH elnöke nem választható újra.⁹³ Az OBH elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.⁹⁴ Az OBH elnökének személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot. Több kritikát fogalmaztak meg az OBH elnökének tisztségével

⁸⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 7. §

⁹⁰ Erdős – Szabó (2020) 203.

⁹¹ Kukorelli – Erdős (2014) 98-100.

⁹² Tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői és a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más keresőfoglalkozást nem folytathatnak az alkotmánybírák.

⁹³ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 66. § (2) bekezdés.

⁹⁴ Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdés

kapcsolatban. Ugyanis a kétharmados kormánytöbbség esetén a Kormány befolyást tud gyakorolni az OBH elnökén keresztül a bírák kinevezésére, előléptetésére stb.⁹⁵ A Velencei Bizottság megfogalmazta ezzel kapcsolatos aggályait és olyan javaslattal állt elő, miszerint az OBH elnökének diszkrecionális jogköreit csökkenteni szükséges és megteremteni annak lehetőségét, hogy bizonyos kérdésekben bírósági felülvizsgálat alá lehessen vonni az OBH elnökét.⁹⁶ Ennek hatására az OBH elnökének jogkörét némiképpen korlátozták, ugyanis törvénybe iktatták, hogy az érvényesen pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó pályázatát az OBH elnöke csak az OBT előzetes egyetértésével nyilváníthatja eredménytelenné.⁹⁷

„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”⁹⁸ A bírákat Magyarországon a köztársasági elnök nevezi ki. Az összeférhetetlenségi szempontok pedig a következők: Bíró nem lehet párttag és politikai tevékenységet sem folytathat. Tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, oktatói, műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként.⁹⁹

A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹⁰⁰ A Kúria elnöke nem választható újra. Megbízatásának időbeli korlátozottsága tehát fennál az újraválaszthatóság lehetőségének hiányával és tisztségét maximum kilenc évre töltheti be.

4.6. A legfőbb ügyész és az ügyész

„A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője.”¹⁰¹ Az ügyész nem végezhet az ügyészi tisztségen kívül más állami hivatalt, amely függetlenségét és pártatlanságát sérti. Kizárt, hogy az ügyész országgyűlési, önkormányzati, európai parlamenti képviselő, állami vezető, vagy polgármester legyen. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati

⁹⁵ Salgó (2019)

⁹⁶ CD-AD(2012)020

⁹⁷ 2011. évi CLXXI. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 18. §, (6) bekezdése

⁹⁸ Magyarország Alaptörvénye 2011, 26. cikk. (1.) bekezdés

⁹⁹ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 39.§ (1.)

¹⁰⁰ Alaptörvény, 26. Cikk, (3.) bekezdés

¹⁰¹ Alaptörvény, 29. Cikk, (1) bekezdés

jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.¹⁰² A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész újraválaszthatósága korlátlan, a magyar szabályok nem zárják ki az újraválasztás akár többszöri lehetőségét.¹⁰³ A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹⁰⁴

4.7. Az alapvető jogok biztosa

Az Alaptörvény rendelkezései alapján az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az alapvető jogok biztosa évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.¹⁰⁵ Az alapvető jogok biztosa egyszer újraválasztható.¹⁰⁶

4.8. A Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke és a Költségvetési Tanács elnöke

„A Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit a köztársasági elnök hat évre nevezi ki.”¹⁰⁷ Egy személy legfeljebb két alkalommal lehet az MNB elnöke.¹⁰⁸ A folytonos hatalomgyakorlás korlátja tehát az egyszeri újraválaszthatóságban mutatkozik meg. Az MNB elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára.

„Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.”¹⁰⁹ „Az Állami Számvevőszék elnökének személyére az Országgyűlés számvevőszéki ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága tesz javaslatot. Az Állami Számvevőszék elnöke megbízatása lejártával újraválasztható. Ha újraválasztására nem kerül sor, az Állami Számvevőszék elnöke megbízatásának lejártá után mindaddig hivatalában marad, amíg az Országgyűlés az Állami Számvevőszék új elnökét meg

¹⁰² Alaptörvény, 29. Cikk, (3.) bekezdés

¹⁰³ Hack (2016) 486.

¹⁰⁴ Alaptörvény, 29. Cikk, (4.) bekezdés

¹⁰⁵ Magyarország Alaptörvénye 2011, 30. cikk. (3.) - (4.) bekezdések

¹⁰⁶ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 6.§, (5.) bekezdés

¹⁰⁷ Alaptörvény, 41. Cikk, (6.) bekezdés

¹⁰⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 10.§, (2.) bekezdés

¹⁰⁹ Alaptörvény, 43. Cikk, (2.) bekezdés

nem választja.”¹¹⁰ Ennek fényében korlátozott hatalomgyakorlása a hatalommegosztás temporális dimenziójában. Szigorú szabályok vonatkoznak az Állami Számvevőszék elnökének összeférhetetlenségére is.

„A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.”¹¹¹ A Költségvetési Tanács tagjai, beleértve a Költségvetési Tanács elnökét, nem választhatóak újra.¹¹² A Tanács elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak tagja, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő, állami tisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati jogviszonyban áll.¹¹³

4.9. A miniszterelnök és a többi közjogi tisztségviselő jogállása közti különbségek

Az elemzés eredményeként arra juthatunk, hogy minden közjogi tisztségviselő hatalomgyakorlása időben korlátozott, kivéve a miniszterelnöki, miniszteri és országgyűlési képviselői megbízatást, hatalomgyakorlásuk szabályszerűen az Országgyűlés megbízatásának időtartamához igazodik, azonban több országgyűlési cikluson keresztül újraválaszthatóságra is lehetőség nyílik egy adott képviselő esetében, ennek korlátozására nem lehetünk figyelmesek. Megjegyzendő, hogy a kivételek körébe tartozó tisztségviselők (kivéve a legfőbb ügyészt) politikai szereppel bírnak, a szakmai vezetők esetében, egyetlen kivételtől eltekintve, találhatunk cikluskorlátozást vagy valamilyen más időkorlátot a hatalomgyakorlásra. Azt is megfigyelhettük, hogy a miniszterelnök rendelkezik a legmarkánsabb jogkörökkel a végrehajtó hatalomban, és a végrehajtó hatalom így túlsúlyba kerül a többi hatalmi tényezővel szemben. Láthattuk az államfő tekintetében, hogy relatíve gyenge jogkörökkel bír a végrehajtó hatalomban, azonban korlátozott a ciklusismétlése. A miniszterelnök sokkal erősebb jogkörökkel rendelkezik, és mégsem korlátozott a ciklusismétlése, így pont a kormányfő esetében lenne kifejezetten indokolt a ciklusmaximalizálás, hiszen hatalmi és politikai gócpont is a végrehajtó hatalomban, míg a köztársasági elnök még csak formális jogkörökkel sem bír annak vonatkozásában.

¹¹⁰ 2011. évi LXVI. törvény 9. § (2) és (5) bekezdés

¹¹¹ Alaptörvény 44. Cikk (4) bekezdés

¹¹² 2008. évi LXXV. törvény 9. § (1)

¹¹³ 2011. évi CXCV. törvény 19. §

Az Alaptörvényből és a vonatkozó törvényekből az is kitűnik, hogy a gyengébb jogkörökkel rendelkező közjogi tisztségviselők újraválaszthatósága általában 1-2 ciklusban érhető tetten. A miniszterelnök újraválaszthatósága ennek ellenére korlátlan. Példák támasztják alá azt is, hogy a többi hatalmi tényező megválasztására is képes hatalmat gyakorolni a végrehajtó hatalom (itt említhető a court-packing, és az, hogy a kétharmados többség miatt könnyedén választ meg a kormánytöbbség közjogi tisztségviselőket), ami alátámasztja annak széles mozgásterét és hatásköreinek erősségét. Az is szembeűnő, hogy az általam vizsgált politikai szereplők közül mindegyik betölthet más állami tisztséget, viszont a szakmai vezetők nem viselhetnek más hivatalt, ez ugyanis szigorú összeférhetetlenségi szabályokba ütközne. Ugyan nem keverednek a politikai és szakmai tisztségek az összeférhetetlenségi szabályok miatt, de mégis lehetséges több politikailag meghatározó hivatalt betölteni. (országgyűlési képviselők lehetnek a miniszterek és a miniszterelnök is.)

A miniszterelnök markáns közjogi szerepét megalapozza az is, hogy a végrehajtó hatalomban meghatározza a Kormány általános politikáját és az őt támogató szerveket is irányítja. Magyarország miniszterelnökét támogató szervek a miniszterelnök politikai igazgatója, a Miniszterelnökség, a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnöki Kabinetiroda. Ezen szervek miniszterelnököt támogató jellege szintén a kormányfő dominanciáját fémjelzi.

A fent elemzettek fényében nem látok semmilyen logikus magyarázatot arra, hogy a miniszterelnök, mint politikai/hatalmi gócpont, a legerősebb jogkörökkel rendelkező közjogi tisztségviselő milyen okból töltheti be hivatalát korlátlan ideig, miközben a közjogi tisztségviselők túlnyomó többsége korlátozott ideig viselheti tisztségét. A szakmai vezetők és a politikailag semleges tényezők tekintetében tetten érhető a korlátozás valamilyen formában, egyedül a legfőbb ügyész tekintetében nem találunk semmilyen újraválaszthatósági korlátozást.

5. A ciklusmaximalizálás implementálhatósága jogrendszerünkbe – avagy lábjegyzetek a Kúria alaptörvény-értelmezéséhez

5.1. A Kúria értelmezése: a hallgatás tilalmát jelent

Korábban már volt kísérlet arra, hogy a miniszterelnöki ciklusok számát korlátozzák, még hozzá egy 2017-es népszavazási kezdeményezés keretében. A népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott döntést a Kúria felülvizsgálta, és elemezte a ciklusismétlés kérdését. A Kúria érvelésén keresztül, emellett a Kúria végzéseivel szemben támasztott ellenérveken keresztül vizsgálom meg a kérdéskört.¹¹⁴ A Kúria döntése a miniszterelnöki ciklusmaximalizálással kapcsolatban a következőkön alapul.

Az Alaptörvény nem szól a miniszterelnöki ciklusok számáról, de ez nem azt jelenti, hogy azokat korlátozni lehet. A Kúria szerint abból, hogy az Alaptörvény nem rendelkezik a miniszterelnöki ciklusismétlésről, a miniszterelnöki ciklusok korlátozásának tilalma következik. A Kúria megállapítása értelmében a kormányfői ciklusok hosszának korlátozása „átrendezné a végrehajtó hatalom gyakorolhatóságát, átrendezné a törvényhozás, az államfő és a Kormány viszonyát, azaz a parlamentáris kormányforma jellemző működési elvét. Az azonban bizonyos, hogy egy ilyen típusú esetleges korlátozásnak – lévén, hogy a kormányforma működését érinti – az alkotmányos szabályok között, az Alaptörvényben van a helye.”¹¹⁵ Tehát a Kúria érvelése szempontjából a ciklusismétlés korlátozása a kormányforma immanens részét képezi.¹¹⁶

Az eljárásban felmerült érvként, hogy a miniszterelnöki mandátumkeletkezésnek nemcsak alaptörvényi, hanem törvényi feltételei is vannak. Ilyen a büntetlen előélet és a passzív választójog az országgyűlési képviselők választásán. A Kúria szerint azonban „a miniszterelnök újraválaszthatóságának korlátozása nem tekinthető azonos súlyú alkotmányossági kérdésnek azzal, hogy a miniszterelnöknek egyébként büntetlen előéletű és passzív választójoggal rendelkező személynek kell lennie.”¹¹⁷ Az Alaptörvény 18. cikk (5) bekezdését a miniszterelnök személyére vonatkozóan szűken kell értelmezni a cikluskorlátozás tekintetében.¹¹⁸ A következő érvét a Kúria tulajdonképpen az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésére alapította: „Mivel a kormányzati politika alakítása az Alaptörvény szerint a miniszterelnök személyéhez kötött, így

¹¹⁴ A Kúria két végzésének szemrevételezésével történik meg az implementálhatóság vizsgálata. Knk.IV.37.393/2017/3. (a továbbiakban: Végzés I.), Knk.IV.37.394/2017/3. (a továbbiakban: Végzés II.)

¹¹⁵ Végzés I. Indokolás [21].

¹¹⁶ Erdős (2017) 3.

¹¹⁷ Végzés I. Indokolás [27]

¹¹⁸ Végzés I. Indokolás [28]

a megválaszthatóságát érintő korlátozás implicit módon a kormányzati politika irányának befolyásolását is jelenti. Ezen alkotmányos folyamat elé törvény nem állíthat korlátot, alaptörvényi felhatalmazás e kérdés törvényi szabályozására nem vonatkozik.”¹¹⁹

Továbbá arra is rámutatott a Kúria, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a miniszterelnök megválasztásának joga, ezért a ciklusmaximalizálásra vonatkozó szabály a parlament döntési szuverenitását is korlátozza, azonban ez „elképzелhetetlen az Alaptörvény erre vonatkozó szabálya nélkül.”¹²⁰

5.2. Kritikai észrevételek a Kúria érvelésével kapcsolatban

A felmerült alkotmányjogi probléma alapvetően egy alaptörvény-értelmezési kérdésre csupaszítható le: hogyan értékelhető az, ha egy jogintézményt az alkotmány nem szabályoz? A törvényhozónak ez tilalmat, vagy szabályozási lehetőséget jelent?

A Kúria választása explicit és egyértelmű volt, azonban a szakirodalmi álláspontok alapján erősen vitatható. Így például Sente Zoltán mutatott rá arra általánosságban – nem a konkrét esethez kapcsolódóan – hogy „nem tűnik konklúzív érvnek, hogy ami nincs benne az alkotmányszövegben, azt az alkotmányozó nem is akarta alaptörvényi szintre emelni.”¹²¹ Továbbá hangsúlyozza azt is, hogy „[a]z alkotmányszövegből hiányzó intézmények, garanciák és eljárások bírói pótlása, a nem nevesített jogok megkonstruálása mindig vitatott, mert nehéz bizonyítani, hogy ezek csupán realizálják, és nem kiegészítik az alkotmányozó akaratát...”¹²² Értelmezési kérdés tehát, hogy az Alaptörvény hallgatását miként kell értékelni.

„A miniszterelnök az újráválaszthatóság szempontjából nincs összehasonlítható viszonyban a kérelmező által felsorolt legtöbb közjogi méltósággal, közjogi tisztségviselővel. [...] összehasonlítható helyzetben egyedül a köztársasági elnök van.”¹²³ A Kúria tehát a kormányformát tartotta meghatározónak a csoportképzéssel – nevezetesen mit mivel vetünk össze az alaptörvény analógia segítségével való értelmezése során – kapcsolatban, míg a népszavazást kezdeményezője kifejezetten a szabályozási szinteket tekintette determinálónak. Nem állja meg a helyét az az állítás sem, miszerint a miniszterelnök ciklusismétlésének maximalizálása „átrendezné a törvényhozás, az államfő és a Kormány viszonyát, azaz a kormányforma jellemző működési elvét.”¹²⁴ A tételes jogban a kormányforma fogalma vagy

¹¹⁹ Erdős (2017) 4.

¹²⁰ Végzés I. Indokolás [24].

¹²¹ Sente (2013) 97.

¹²² Sente (2013) 97.

¹²³ Végzés I. Indokolás [18].

¹²⁴ Végzés I. Indokolás [21].

egyéb megnyilvánulása nem érhető tetten, mivel ez egy a tudomány által kimunkált definíció. A Kúria mégis a középpontba helyezi ezt a fogalmat indokolása során.¹²⁵ A Kúria indokolásában nem magyarázta meg a kormányforma szempontjának determináló szerepét. A checks and balances-elv vonatkozásában valamennyi közjogi méltóságot számon kell tartani, addig a Kúria csupán a miniszterelnök, parlament és a köztársasági elnök triászának egyensúlyát tartotta szem előtt az indokolásban. Hiszen a hatalommegosztás dimenziói sokrétűek és függnek a többi szervtől/tisztségviselőtől is. A hatalommegosztás elvét tehát nem csupán szűken kell értelmezni, hanem a politikailag semleges tényezőket is bele kell érteni.¹²⁶ Ugyancsak nehezen védhető, hogy a miniszterelnök, az Országgyűlés és az államfő közti hatalommegosztási rendszerben miért van jelentősége a hatalommegosztás perszonális oldalának, annak, hogy a kormányfői tisztséget ki tölti be. A hatalmi ágak közti feladat- és hatáskörmegosztás, továbbá a kölcsönös ellenőrzési, ellensúlyozási mechanizmusok ugyanis nem személyhez kötöttek, hanem intézményekhez (vö. a hatalommegosztás institutionális síkjával).

„A köztársasági elnök (államfő) és a miniszterelnök (kormányfő) közötti viszony – így a ciklusonkénti újraválaszthatóság, vagy annak korlátozása – alapjaiban határozza meg a kormányforma jellegét”.¹²⁷ Ez az állítás azért nem helytálló, mivel alapjaiban véve a kormányforma jellegét a miniszterelnök és a parlament közötti bizalmi viszony határozza meg, nem pedig a kormányfői ciklusismétlés. Ezzel kapcsolatban utalok az USA 22. Alkotmánykiegészítésére: attól, hogy az elnöki ciklusok számát korlátozták, nem változott meg az USA prezidenciális kormányformája.¹²⁸ A parlamentáris kormányforma lényegi esszenciáját a 122/2009. (XII. 17.) AB határozat szemlélteti, melyet a Kúria is feldolgozott végzésében: „Az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja.”¹²⁹ „A Kúria viszont nem köti össze elég meggyőzően azt, hogy egy újabb elem a miniszterelnökké megválaszthatósági feltételek között milyen kapcsolatban áll a kormányfő Kormányon belüli vezető szerepével, illetve a Kormány Országgyűlés előtti felelősségével.”¹³⁰

Markáns érv a Kúria indokolásában, hogy a „parlamentáris rendszerektől idegen az a megoldás, amelyben az államfő újraválasztásának korlátozása mellett a miniszterelnök

¹²⁵ Erdős (2017) 7.

¹²⁶ Erdős (2017) 6.

¹²⁷ Végzés I. Indokolás [18].

¹²⁸ Erdős (2017) 8.

¹²⁹ Végzés I. Indokolás [20].

¹³⁰ Erdős (2017) 7.

újraválaszthatósága elé is olyan korlátot állítanak, amely nem engedi – választási győzelme esetén sem –, hogy olyan személy legyen a miniszterelnök, aki már kétszer betöltötte e funkciót.”¹³¹ Ahogyan a dolgozat 3. fejezetében kifejtettem, a Kúria ezen érve kétségtelenül helytálló. Ugyanakkor „a külföldi kitekintésből levonható következtetés nem minősül konkluzív érveknek – azaz attól, hogy más államokban hogyan szabályoznak egy kérdést, nem következik kényszerítően az, hogy nekünk is ugyanígy kéne.”¹³² Tehát hiába támasztja alá európai példák egész sora a ciklusszámok korlátlanságát,¹³³ miért ne lehetne a hagyományokon túllépve a modern – prezidencializálódott – parlamentarizmushoz alkalmazkodva és a hatalommegosztás elvének teljesebb megvalósulása érdekében bevezetni a miniszterelnöki cikluskorlátozást.

„A miniszterelnök újraválaszthatóságának korlátozása nem tekinthető azonos súlyú alkotmányossági kérdésnek azzal, hogy a miniszterelnöknek egyébként büntetlen előéletű és passzív választójoggal rendelkező személynek kell lennie”¹³⁴ Továbbá a Kúria amellet foglalt állást, miszerint a kormányzati politika irányának implicit befolyásolásához vezet a ciklusismétlés korlátozása. Ehhez a két gondolathoz a következő ellenérveket sorakoztathatjuk fel: 1. A korábbi szabályozás a miniszterelnök funkció-meghatározását törvényben állapította meg, s hatályos Alaptörvényünk emelte alkotmányos rangra azt. Tehát elvileg lehetőség nyílt volna az új Alaptörvény meghozatalát megelőzően a ciklusismétlés korlátozására törvény által, ami azt is jelentené, hogy vagy 2012 előtt nem parlamentáris kormányformája volt Magyarországnak, vagy azt, hogy a parlamentarizmusnak nem szükségképpen komponense a miniszterelnöki ciklusok számának korlátozása. Ezek a logikai levezetések azonban ellentétesek az indokolással. A kormányzati politika irányának implicit befolyásolásának elvi tételét szintén megdönti az Alaptörvény és a törvény közti szintkülönbségből fakadó érvelés. A parlament ugyanis nem választhat meg bárkit miniszterelnöknek, ennek törvényben meghatározott kritériumai a passzív választójog és a büntetlen előélet.¹³⁵

Közjogi mítosznak nevezi Szente Zoltán azokat a szabályokat, amelyek ugyan az alkotmányban megtalálhatóak, azonban a gyakorlatban egyáltalán nem vagy kevéssé érvényesülhetnek, vagy csupán bizonyos „szofisztikus” értelmezés útján.¹³⁶ Álláspontom szerint ahhoz, hogy a hatalommegosztás elve ne kerüljön át a „közjogi mítoszok” körébe,

¹³¹ Végzés I. Indokolás [21].

¹³² Erdős (2017) 8.

¹³³ Erdős (2017) 8.

¹³⁴ Végzés I. Indokolás [27].

¹³⁵ Erdős (2017) 9.

¹³⁶ Szente (2019) 7.

érdemes a változó világhoz igazítani azokat a szabályokat, amelyek ezen államszervezési elv és demokrácia-biztosíték garanciáiként funkcionálnak. Mivel egy adott személy hatalomban való bebetonozódásának, avagy az időtlen hatalomgyakorlásnak, a – George Masontól származó kifejezéssel¹³⁷ „választási monarchiának”¹³⁸ a megelőzése is a hatalommegosztás része – sőt perszonális dimenziójának lényege –, a hatalommegosztás középpontjában álló kormányfő személyére vonatkozó korlátozás is ilyen garanciaként kezelendő. Az ezzel ellentétes alaptörvény-értelmezés, jogalkotás és joggyakorlat ellentétes az európai államok többségének releváns alkotmányjogi alapkövével, a hatalommegosztás elvének örökségével és modern kori felfogásával. Amennyiben a hatalommegosztás komponensei közül az eddig boncolgatott temporális és perszonális dimenziók nem érvényesülnek, úgy csupán a hatalommegosztás elve is közjogi mítosszá lesz.

¹³⁷ Buckley – Metzger (é. n.)

¹³⁸ Dilley (é. n.)

6. Összegzés

A Kúria döntésének kritikájával, az ellenérvek felsorakoztatásával kimutatható, hogy a miniszterelnöki ciklusismétlés akár törvényi szinten is bevezethető lenne, akadályának feloldása elvi szinten lehetséges. Még kevesebb elvi – és kétharmados kormánytöbbség mellett gyakorlati – akadálya lenne az Alaptörvény ilyen célú módosításának. Ez utóbbi csak politikai elhatározás kérdése, hiszen az Alaptörvény módosításait tartalmilag az Alkotmánybíróság sem ellenőrzi, azoknak csupán formai kontrolljára jogosult. De ha csak elméleti szinten vizsgálnánk meg egy, a miniszterelnöki ciklusismétlést korlátozó alaptörvényi normát, nem lehetne rajta közjogtudományi szempontból kifogást találni. Arra már fentebb rámutattam, hogy ez a hatalommegosztás magasabb szintű megvalósulását szolgálná, s arra is, hogy – az egyébként már prezidencializálódott – parlamentáris kormányforma módosításával sem járna. Feltéve, de nem megengedve, hogy a kormányforma módosulna, az nem kötné az alkotmányozó kezét, hiszen semmilyen – akár nemzetközi, akár más elméleti – kötelezettség, elvárás nem vonatkozik arra, hogy egy állam valamely kormányformát a legtisztább formájában honosítson meg. Ha így lenne, akkor nem jöhetett volna létre a francia félprezidencializmus, vagy a német kancellárdemokrácia sem.

Mivel a prezidencializálódás az elnöki rendszerekhez teszi hasonlatossá a parlamentáris rendszereket, ezért az amerikai modellhez hasonlóan a ciklusismétlés problémájának megoldásaként egyszeri újraválaszthatóság lenne javasolt. Így a kormányfői hatalomgyakorlás nem lenne túl rövid, azonban egy esélyt biztosíthat a rátermett, tehetséges vezetők számára a relatív hosszú, akár két Országgyűlési cikluson átívelő kormányzásra és tehetségük kibontakoztatására. Ezt a következő megszövegezéssel lehetne szabályozni: „A miniszterelnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.”

A kormányfői ciklusismétlés hagyományának lebontása útjában tehát aligha áll akadály. Egyetlen korlátja a politikai szándék, hiszen megalapozott érvek szólnak a kormányfői ciklusmaximalizálás mellett. A múlt velünk élő maradványaként értékelhető a kormányfői ciklusismétlés korlátlansága, ennek levetkőzésére csupán a parlamentáris kormányforma ezen hagyományától való elszakadás vezethet, s mutathat a hatalommegosztás tényleges, jelenkori realitásokhoz igazított biztosításának irányába.

7. Forrásjegyzék

6.1. Szakirodalmi források

Ádám (2007): Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Budapest, Corvina, 2007.

Badó (1997): Badó Attila: Bevezetés az USA jogrendszerébe. in: Acta Juridica et Politica, 1997/1.

Balogh (1996): Balogh Norbert: Prezidencializálódás a politikában. in: Diskurzus, 2016/1. 6. évf. 1. sz.

Borók (2011): Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. in: Pro Publico Bono, 2011/Online TÁMOP Speciál, (<https://doksi.net/hu/get.php?lid=19521>, letöltés dátuma: 2023.10.16.)

Buckley – Metzger (é.n.): Buckley, F. H. Metzger, Gillian: Twenty-Second Amendment. (<https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-xxii/interpretations/149>, letöltés dátuma: 2024. október 4.)

Cservák (2001): Cservák Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái., in.: Jogelméleti Szemle, 2001/4.

Cservák (2010): Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer. Budapest, SZTE, 2010.

Csink (2013): Csink Lóránt: Az államfő jogállása I., Budapest, Pázmány Press, 2013.

Dilley (é.n.): Dilley, Nicholas J.: Amendment XXII – Term Limits for the Presidency. (<https://reagan.blogs.archives.gov/2022/10/11/constitutional-amendments-series-amendment-xxii-term-limits-for-the-presidency/>, letöltés ideje: 2024. október 15.)

Erdős (2016): Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Budapest, Gondolat, 2016.

Erdős (2017): Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről. in: Jogesetek Magyarázata, 2017/4.

Erdős (2019): Erdős Csaba: A hatalommegosztás. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak. Budapest, Dialóg-Campus, 2019.

Erdős – Szabó (2020): Erdős Csaba – Szabó Zsolt: Parallels and differences between Hungarian, Slovakian, Romanian and Serbian constitutional courts and legislations. in: Erdős Csaba – Szabó Zsolt (szerk.): Törvényhozás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében. Budapest, Gondolat, 2020.

Franczel (2013): Franczel Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. in: Pro Publico Bono, 2013/4.

Gallai – Molnár (2012): Gallai Sándor – Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete. in: Boda Zsolt – Körösi András (szerk.): Van irány? Trendek a magyar politikában. Budapest, Új Mandátum, 2012.

G. Karácsony (2014): G. Karácsony Gergely: A köztársasági elnök. in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog II. Államszervezet. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014.

Hack (2016): Hack Péter: Az ügyészség. in: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016.

Halász (2014): Halász Iván: Államfő, parlament, kormány – Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után. Budapest, Lucidus, 2014.

Halász (2016): Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan. Budapest, NKE, 2016.

Hamza (2021): Hamza Gábor: Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányfejlődése és a hatalmi ágak megosztása. in: Magyar Tudomány, 2021/10.

Katz (1994): Katz, Alfred: Staatsrecht. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1994.

Kukorelli – Erdős (2014): Kukorelli István – Erdős Csaba: Az Alkotmánybíróság. in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog II. Államszervezet. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014.

Mandák (2012): Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. in.: Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Győr, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012.

Maróti (2018): Maróti Dávid: A német és az osztrák föderáció alapjegyei. in: Miskolci Jogi Szemle, 2018/2.

Nemzeti (2016): Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

Petrétei (2018): Petrétei József: Hatalommegosztás. in: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. (<http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>, letöltés ideje: 2024. október 25.), 2018.

Petrétei – Tilk – Veress (2007): Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. in: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007.

Poguntke – Webb (2005): Poguntke, Thomas – Webb, Paul (szerk.): The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies. Oxford, Oxford University Press, 2005.

Salgó (2019): Salgó Nóra: A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben. in: Comparative Law Working Papers, 2019/1.

Sári (1995): Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. Budapest, Osiris, 1995.

Sartori (2003): Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003.

Stathis (1990): Stathis, Stephen W.: The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver?, University of Minnesota Law School, Constitutional Commentary, 1990.

Steffani (1979): Steffani, Winfried Steffani: Parlamentarische und presidentielle Demokratie: strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen, Westdeutsche Verlag, 1979.

Stumpf (2015): Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása. in: Új Magyar Közigazgatás, 2015/2.

Stumpf (2020): Stumpf István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás. Budapest, Gondolat, 2020.

Stumpf (2021): Stumpf István: Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás. in: Máltai Tanulmányok, 2021/2.

Szente (2019): Szente Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. in: Közjogi Szemle, 2019/1.

Szente (2013): Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2013.

Szente (2006): Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Budapest, Osiris, Budapest. 2006.

Takács (2018): Takács Albert: Hatalommegosztás. in: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Budapest, Dialóg-Campus, 2018.

Tóth (2017): Tóth László: A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében. in: Parlamenti Szemle, 2017/2.

Veress (2007): Veress Emőd: Francia Köztársaság. in: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007.

Zeller (2007): Zeller Judit: Osztrák Köztársaság. in: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007.

6.2. Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXXI törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

Knk.IV.37.393/2017/3.

Knk.IV.37.394/2017/3.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 1949.

Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, 1787.

A Francia Köztársaság Alkotmánya, 1958.

6.3. Egyéb források

CDL-AD(2012)020: Velencei Bizottság: CDL-AD(2012)020 – Vélemény a bíróságokról szóló, a CDL-AD(2012)001 számú vélemény elfogadása után módosított magyar sarkalatos törvényekről (https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD_2012_020_Modositott_birosagi_torvenyek_HUN.pdf, letöltés ideje: 2024. szeptember 29.)