

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
Doktori Iskolája

Veress Emőd

**Államfő és kormány a hatalommegosztás
rendszerében**

A magyar parlamentarizmus és a román félp parlamentarizmus

PhD értekezés tézisei

2006. „Ha az emberek angyalok volnának, nem kellene kormányozni őket. S ha az embereket angyalok kormányoznák, a kormányzatot sem belülről, sem kívülről nem kellene ellenőrizni. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat; másodsor rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát.”

(A föderalista, 1788)

„Világunk, a nyugati demokrácia világa, noha nem a legjobb minden elgondolható vagy logikailag lehetséges politikai világok közül, de mégis a legjobb az összes olyan politikai világ közül, amelynek történelmi létezéséről ismerettel bírunk. Ebben a tekintetben tehát bőszen optimista vagyok.”

(Karl Popper, 1958)

I. Az értekezés célja és szerkezete

1. A tézisek és az értekezés célja – A *tezisek célja* nyilvánvaló: felkelteni a kedvet a teljes értekezés elolvasásához. A tézisek a terjedelmi korlátok végett rendkívül vázlatos és szemelvényes áttekintést tesznek lehetővé.

Az *értekezés céljait* az a tény határozta meg, hogy Magyarország és Románia a rendszerváltás után az alkotmányos demokrácia, a jogállam kialakításának útján indult el. A jogállam-teremtés nehéz feladata számos problémát vetett fel az alkotmányos és politikai gyakorlat során. Ezek közül a hatalommegosztáshoz kapcsolódó problémák vizsgálatát tűztem ki célul. Így a kutatás és az értekezés céljai a következőképpen foglalhatóak össze:

a) a modern demokratikus államok uralmi szerkezetének kutatása, a hatalmi allokáció alkotmányjogi vizsgálata;

b) a rendszerváltás kiindulópontjának, az államszocialista rendszer hatalmi mechanizmusainak elemzése;

c) az idealista vagy naiv hatalommegosztás-felfogások kritizálása, a hatalommegosztásos állami működés jogi kereteinek tudományos igényű elemzése, a hatalommegosztásos elméletek megvalósulásának tárgyalása;

d) a hatalommegosztás átalakulásának, „mutációinak” elemzése, a hatalomkorlátozás új és megújuló mechanizmusainak vizsgálata, az államszervezeti egyensúlyok rendszerének bemutatása;

e) az államfő, a kormány és az államszervezet más súlypontjai között fennálló viszonyrendszer vitatása; a végrehajtó hatalom tartalmának újrafogalmazása.

A kutatást Romániában (Kolozsváron és Bukarestben) és Magyarországon (Pécsen és Budapesten) folytattam. Részeredményeit 2002 után folyamatosan publikáltam (lásd a IV. pontot).

2. Az értekezés szerkezete – Az értekezés három részből áll.

Az *első részben* [Hatalommegosztás: ideológia és realitás] a hatalommegosztás eszmetörténetét és jogi realitását tárgyalom: a hatalommegosztás fogalmát és előzményeit, a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméleteit, a bírálókat és az elv modern megvalósulását. Az első részt rövid alkotmánytörténeti áttekintés zárja, amelyben a hatalommegosztásos államszervezés magyarországi és romániai befogadását vizsgálom.

A *második részben* [Az államfő a politikai hatalommegosztás rendszerében] tárgyalom a kormányzati rendszerek kérdését, a magyarországi és romániai elnöki tisztség intézménytörténetét, és elemzem a hatályos alkotmányos szabályokat az elnöki tisztség jellegével, mandátumával, hatáskörökkel, államszervezeti viszonyrendszerekkel és a felelősséggel kapcsolatosan.

A *harmadik részben* [A kormány a politikai hatalommegosztás rendszerében] a kormányalakítás és átalakítás, a kormány szervezete és a miniszterelnök szerepe mellett kiemelkedő téma a kormány jogalkotásban betöltött szerepe. Szintén részletesen tárgyalom a kormány és ellenzék viszonyának jogi szabályozását, a parlamenti kontroll eszköztárát és a második parlamenti kamara szerepét.

II. Az értekezés módszerei

3. A kutatási módszertan áttekintése – Az értekezés alapjául szolgáló kutatás során a társadalomtudományi elemzés több módszerét használtam: a történeti analízis, az összehasonlítás, a tényvizsgálat, az elméleti elemzés és a következtetés módszereit. Mindezeket a módszereket a jogtudományi kutatás sajátos jellege szerint alkalmaztam. A jogi kutatás esetében is egyre hangsúlyosabb jelleget kap az interdiszciplinaritás, ezért a közjogi kérdések sem elemezhetőek a politikai filozófia, a politológia, a politikai szociológia által nyújtott tudományos eredmények felhasználása nélkül.

4. Történeti módszer – A téma tárgyalásához a történeti módszer használata elkerülhetetlen volt. A történeti módszert leginkább az értekezés első részében használtam. Az állami szervezet kialakítására szolgáló struktúraelveket, a hatalommegosztásos gondolkodás előzményeit, modern alkotmányos megoldások előképeit, eszmetörténetét tárgyaltam. Ugyanakkor a második és harmadik részben is találhatóak történeti elemzések, amelyek nélkülözhetetlenek voltak az államfőhöz vagy a kormányhoz kapcsolódó egyes problémák megvilágításában.

Magyarország és Románia a rendszerváltás után európai alkotmányfejlődési mintát választott: Magyarországon az alkotmányreform német, Romániában az új alkotmány alapvetően francia ihletésű. Persze, nincs szó a modellek automatikus átvételéről, hiszen mindkét államban sajátos előképek, tapasztalatok, politikai eszmék és nézetek alakították az alkotmányok szövegét. Ebből a szempontból rendkívül érdekes dokumentum a román Alkotmányozó Gyűlés jegyzőkönyve (1990-1991): több mint ezer oldalon át csap össze tudomány a politikai dilettantizmussal, a szélsőbaloldali múlt a felemás demokrácia jelenével és a valódi demokrácia iránti óhajjal, a félreformok hívei a reformok elkötelezett pártolóival. És így formálódik ki az 1991. évi román alkotmány szövege, hibáival, erényeivel, előre látható vagy akkor még nem is sejthető szabályozási problémáival.

5. Összehasonlító módszer – Az értekezés témájánál fogva összehasonlító jellegű. Tárgya elsősorban a két szomszédos állam, Magyarország és Románia posztszocialista alkotmányos fejlődése, az államszocialista rendszerek bukása után megteremtett alkotmányos demokrácia működési tapasztalatai.

6. Tényvizsgálatok, az empirikus módszer – Az eszmék vagy akár téveszmék gyakorlati megvalósulását, elmélet és valóság közötti eltéréseket több esetben empirikus módszerrel kellett kimutatni. A jogtudomány kevésbé használ statisztikai módszereket, viszont a dolgozatban, elsősorban a jogalkotással kapcsolatos hipotézisek bizonyítására, a mennyiségi módszereket is lehetett alkalmazni.

7. Elméleti elemző módszer – Az elméleti elemző módszer lényege, hogy a normaszövegekben szereplő problémákat pontosan meg kell határozni, fel kell tárni a szöveg belső összefüggéseit, értelmezési kérdéseit és változatait. Ezt a módszert gyakran használtam az értekezés második és harmadik részében.

8. Következtető módszer – Szoros kapcsolatban az előbb tárgyalt módszerrel, a következtető módszer az elméleti elemzések alapján újszerű álláspontok kialakításához vezet. Ugyanígy szó van már létező állítások kritizálásáról vagy támogatásáról. Ez szintén a második és harmadik részek esetében használt módszer.

III. Fontosabb tudományos eredmények

9. A tudományos eredmények áttekintése – Az értekezés *első részének* [Hatalommegosztás: ideológia és realitás] fontosabb tudományos eredményei a következők.

a) A hatalomi ágak elválasztása és a hatalommegosztással való korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, kifejezetten az abszolutizmus ellen irányuló elmélet. A hatalomi ágak elválasztásának elmélete a modern államszervezés alapja lett. Fokozatosan elterjedt, de ugyanakkor átalakult, „mutálódott”, megkérdőjelezték, elvetették, átalakították, újrafogalmazták, már a XIX. században, de még inkább a XX. században. Modern változata, a hatalommegosztás a XXI. században is az állam szervezetének és működésének rendező elve.

A XX. században a hatalommegosztásos ideológia újabb jelentőséget kapott. Eszmei eszköz, hivatkozási alap lett a különféle, autoriter és totális diktatúrák elleni harcban. Ha az államszocializmus a hatalommegosztás tagadására épült, akkor a hatalommegosztásra való hivatkozás, annak követelése éppen az államszocializmus tagadását jelentette. Az államszocialista diktatúrák bukása után – például Magyarországon és Romániában is – az elvhez való visszatérés nehéz és egyáltalán nem problémamentes folyamata zajlott le.

A hatalommegosztás a hatalom joghoz kötöttségének egyik megnyilvánulási formája. A hatalom korlátozása nem egyszerűen a politikai intézmények közötti viszonyokban rejlik, hanem ezeknek a viszonyok szabályozásában, szabályozottságában, a normák betartásában, kikényszeríthetőségében. Így a hatalommegosztás a jogállamiság része. A jogállamiság viszont tágabb fogalom a hatalommegosztásnál.

Montesquieu elméletének eredeti formája az abszolutista monarchia átalakítását, a monarchia koncentrált hatalmának a lebontását kívánta. Ezért a montesquieu-i modellen alapuló alkotmányos rendszerek már rögtön át is alakították a modellt. A XIX-XX. század során az állam szervezete egyre összetettebbé vált. Az állami hatóságok, szervek, intézmények valóságos hálózata jött létre, amely Montesquieu sémájával már nem írható le. A klasszikus elméletek, például a hatalommegosztás eredeti változata nem képesek teljességükben megmagyarázni a mai alkotmányjogi és politikai realitásokat, sem pedig megoldásokat kínálni a mai problémákra. A hatalommegosztás elméletének aktualitását nem az állam szerkezeti felépítésére és funkcionális szerkezetére adott válaszai adják, hanem a hatalommegosztás értéke: a hatalomkoncentráció kizárása vagy esélyének csökkentése.

b) Az államszervezet átalakulásából sokan a parlament „leértékelődését”, „hatalomvesztését”, és a kormány „túlhatalmát” emelik ki. Ez a kérdés leegyszerűsítése, és ilyenként torzítása. Az alkotmányos gyakorlat a működő demokráciákban számos korrekciós mechanizmust fejlesztett ki, reakcióként az államnak és intézményrendszerének változásaira.

A változásokat sokan „válságként” értékelték. De amíg „a válság” jeleiből a második világháború előtt végkövetkeztetésként sokan az *autoriter fordulat* szükségességére következtetnek, a második világháború megrázkódtatása után, a jobboldali diktatórikus kísérletek bukásával, és a baloldali diktatórikus kísérlet legtöbbek számára nyilvánvaló „kiúttalanságával”, nem kínálkozhatott más megoldás, mint a *demokratikus hagyományok folytatása*.

A politikai hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben (parlament, vagyis a törvényhozás és abszolutista uralkodó, vagyis a végrehajtás) gyökeresen megváltozott. Ma a hatalommegosztás kormány és ellenzék, kormányzat és ellenzék között van.

A korábbi, elviekben hatékony parlamenti kontroll a politikai rendezettség más állapotán nyugodott. A hierarchikusan strukturált és fegyelmezett politikai pártok megjelenése átalakította a parlamenti kontroll hatékonyságát és a céljait is (kormány irányítása és drasztikus kontrollja helyett kormány befolyásolása, a kormány tevékenységének keretek között tartása).

Az állami feladatok mennyiségének, típusainak és funkciók szerinti arányainak változása természetesen tolta előtérbe a végreható hatalmat. Még a klasszikus parlamenti funkció, a jogalkotás esetén is csak a legfontosabb, törvényi formát öltő jogszabályokat fogadja el a Parlament, a közigazgatási jogalkotás mennyiségi szempontból sokkal jelentősebb.

A vizsgált probléma lényege *az ellenőrzési mechanizmusoknak és a garanciális, hatalomkorlátozó jogi eszközöknek együttes léte és megfelelő aránya a kormányzás politikai szabadságában.*

Kialakult a végreható hatalom belső tagoltsága, különböző autonómiaformák jelennek meg, a végrehajtó hatalom felosztása rendkívüli jelentőségű. Romániában az 1991. évi alkotmány alapján autonóm jogállású, a kormánynak nem alárendelt, legfeljebb parlamenti felügyelet alatt levő közhatóságok jelentek meg. Ezek szabályozó hatáskörökkel is rendelkeznek (például a tőzsdefelügyelet vagy a biztosításfelügyelet).

Norberto Bobbio szerint különbséget kell tenni az állam hatalmának korlátozása és az állam funkcióinak, feladatának korlátozása között. Az állami hatalom korlátozása a jogállamhoz, az állam funkcióinak korlátozása a minimális államhoz vezet. A liberalizmus célja a minimális jogállam. Viszont a jogállam nem feltétlenül minimális állam.

c) A parlamenti kontroll jellegének és hatékonyságának megváltozásával szükség volt olyan intézmény, struktúra vagy eljárás megjelenésére, amely nem csak a kormányt, hanem általában a kormányzatot (tehát a parlamenti többséget is) képes ellenőrizni. Mivel a parlament nem volt alkalmas ilyen típusú ellenőrzés ellátására, hiszen maga is a kormányzat része, az ellenőrzés szükségessége életre hívta az Alkotmánybíróságokat, illetve az alkotmánybírósági szerepkört alapvetően meghatározta.

Az elkülönült Alkotmánybíróság besorolása a klasszikus államhatalmi ágak mentén nehézkes és mesterséges, tulajdonképpen a kontroll teljesen új típusát képezi. Szerintem nem szükséges az Alkotmánybíróság besorolása a három hatalmi ágba, „ne torzítsuk az elmélethez a valóságot”. Az Alkotmánybíróság önálló hatalmisággal rendelkező politikai intézmény.

Az alkotmánybíróságok megjelenése a volt szocialista államokban szoros összefüggésben van az alaptörvény normativizálódásával: a szélsőbaloldali diktatúra deklaratív alaptörvényeit valódi jogszabályi alkotmányok váltották fel. Az alkotmánybíróság megjelenése ezért kettős „társadalmi önvédelmi” szerepet tölt be a volt szocialista államokban: egyrészt a kormányzat ellenőrzésének az eszköze; másrészt a diktatúra után a jogállamiság megvalósításának eszköze.

Az egyik alkotmánybírósági hatáskör, az előzetes normakontroll létének megkérdőjelezése számomra nem elfogadható. Az alkotmánybíróság ezáltal (is) tudja ellátni a kormányzat ellenőrzésének feladatát, még akkor is, ha *statisztikailag* nem ez a legfontosabb feladata. A francia

Alkotmánytanácsnak az előzetes normakontroll a fő hatásköri joga. Egyébként a politikailag semlegesebb ellenőrzési típus, az utólagos normakontroll, szintén és meghatározóan a kormányzat tevékenységének ellenőrzésére irányul, és az alapjogi bíraskodásnak is ez a meghatározó célja (a kormányzat alapjog-sértéseinek kivédése). A magyarországi és romániai alkotmánybírósági gyakorlat is bebizonyította az előzetes normakontroll létjogosultságát.

A magyar Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják. Alkotmányos jelentőségű hatáskörökről beszélni fölösleges minősítés, és pontatlan fogalom. Az alkotmányban meghatározott hatáskörök lennének alkotmányos jelentőségűek? *Per a contrario*, innen az következne, hogy azokat a hatásköröket, amelyek nem alkotmányos jelentőségűek, hanem, mondjuk, törvényes jelentőségűek, már nem kell jóhiszeműen, az együttműködés jegyében gyakorolni? Valójában az Alkotmánybíróság alkotmányos jelentőségű hatáskörök fogalma alatt nem alkotmányban meghatározott hatásköröket ért, hanem bármely olyan hatáskört, forrásától függetlenül, amelynek megsértése valamely alkotmányos alapelv sérülését maga után vonja. Így viszont az alkotmányos jelentőséget csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg, konkrét ügyben, vagyis szubjektív kategória.

d) Először foglalom össze magyar nyelven a román alkotmányfejlődés történetét, a hatalommegosztás romániai recepcióját, az alkotmányeszmé romániai megvalósulását. A román politikai eszmetörténet nagy hatású iránya az *alap nélküli formák* elutasítása. Viszont az alap nélküli formák a román alkotmánytörténetben rendkívül fontos modernizációs eszköznek bizonyultak. A jogharmonizáció is alap nélküli forma, de a hatás ismétlődik: Románia valódi átalakításon megy így át.

A *második rész* [Az államfő a politikai hatalommegosztás rendszerében] fontosabb tudományos eredményei és megállapításai.

a) Az államfő, mint a hatalom megszemélyesítője, az abszolút hatalom alanya, a totális hatalom alanya vagy a korlátozott hatalom alapján szervezett államokban az egyensúly és mérték kifejezője egyaránt megjelent a történelem folyamán.

Tudor Drăganu szerint az „államfő” elnevezés ma már történelmi maradvány, ugyanakkor kifejez bizonyos realitásokat. Az abszolút monarchiák idején a hatalom egyetlen személy kezében koncentrálódott, aki a hatalom (hatalmak) teljességét gyakorolta, még ha ebben szigorúan alárendelt személyek és szervek segítettek is. Így a monarcha a belső és külső kapcsolatokban egyaránt államfőként nyilvánulhatott meg.

Az államfő elnevezés terminológiai szempontból is elavultnak tekinthető: az állam organikus, perszonalifikációs, szervanalógián alapuló elméletében volt az államnak „feje”. Ennek ellenére az államfő kifejezést a magyar szaknyelv és az alkotmány, valamint a román szaknyelv is használja.

b) A félpármentáris rendszert a parlamentarizmus változatának tekintem, és nem harmadik kormányzati rendszernek, a prezidenciális és parlamentáris rendszerek mellett. Fokozati különbséget határozok meg a félelnöki (szemiprezidenciális) és a félpármentáris kormányzati rendszer között.

A szemiprezidenciális kormányzati rendszer európai jelenség, tévedés ezt az Egyesült Államok prezidenciális kormányzati rendszerének és az európai, brit eredetű, parlamentáris kormányzati rendszerek ötvözésének tekinteni. A szemiprezidencializmus nem vegyes kormányforma, hanem a parlamentáris kormányzati rendszer egyik fejlődési iránya. A szemiprezidenciális kormányzati

rendszert a parlamentáris rendszertől az államfői tisztség jellege különbözteti meg: a közvetlenül választott államfő nagyobb legitimitással és erőteljesebb hatáskörrel rendelkezik. Viszont mindkét rendszernek jellemzője a parlamentnek felelős kormány, ezért a félelnöki kormányzati rendszer szintén parlamentáris jellegű. Ezért tekintem a parlamentáris rendszer változatának a szemiprezidencializmust. Nincs olyan egységes kritérium, amely alapján három, prezidenciális, szemiprezidenciális és parlamentáris kormányzati rendszert lehessen elkülöníteni. Az egységes kritérium – a parlamentnek felelős Kormány – csak a parlamentarizmus és a prezidencializmus elkülönítését teszi lehetővé.

A kormányzati rendszer és az államfő pozíciója közötti összefüggés egyébként az államfejlődés következménye. Az államfő a legrégebbi tisztség. A parlament előképe azon államon kívüli csoport, amely tárgyal az uralkodóval, vagyis az állammal, a hatalommal. A parlament fokozatosan tesz szert jogokra (például az adózás területén), válik az állam részévé, állami szervvé, hogy a modern államfejlődésben központi jelentőségre tegyen szert. A kormány pedig az államfő mellett működő tanácsból alakult ki, fokozatosan függetlenedett, hogy a parlamenthez hasonlóan jusson államszervezeti szerephez. A kormányt és a parlamentet pedig még később kapcsolta össze a kormány parlament előtti felelőssége. Ezért a kormányzati rendszert államfő-parlament-kormány hatalmi háromszög határozza meg, és a kormányzati rendszer meghatározásánál a viszonyítási alap az államfői tisztség.

c) A félparkamentáris kormányzati rendszer kohabitációs időszakainak váltakozása semmiképpen nem azonosítható a prezidenciális és parlamentáris kormányzati rendszerek váltakozásaival, hanem ez a félparkamentáris kormányzati rendszer sajátossága. Ha az elnök és a kormányzati többség azonos politikai táborhoz tartozik, megváltozik az elnöki hatáskörgyakorlás alkotmány-szociológiai jellege. Az elnök szerepe nyilván nagyobb lesz, de ez a rendszer ettől egyáltalán nem válik prezidenciális jellegűvé.

Románia Elnökének mandátuma a 2003. évi alkotmánymódosítás óta 5 év. A román államfő megbízatása így eltér a parlament mandátumának időtartamától. Mivel a kormányzati többség (Parlament és a neki felelős kormány) mandátuma 4 éves, a következő esetek fognak felmerülni:

- az államfő és a kormányzati többség azonos politikai csoportból származik (ilyenkor az elnök jelentős befolyással rendelkezik a kormányra és a parlamenti többségre, még akkor is, ha az alaptörvény tiltja a politikai párt tagságát);
- az államfő és a kormányzati többség nem származik azonos politikai csoportból (így az államfő befolyása sokkal kisebb lesz, feladatköre kizárólag az alkotmány által formálisan biztosított keretek között fog mozogni, viszont a politikai konfliktusok esélye megnő).

Mivel Románia államfője végrehajtó feladatokat gyakorol, sokszor a kormánnyal vagy a miniszterelnökkel egyetértésben, a politikai viták, alkotmányjogi problémák megjelenése elkerülhetetlen. Az alaptörvény egyes hatásköri előírásai kohabitáció esetén egyértelműen vitákhoz vezethetnek, amelyek hangsúlyosan közjogi jelleget kaphatnak. Tipikusan ilyen az államfő joga, hogy meghatározott esetekben saját kezdeményezésére részt vehet a kormány ülésén és az ülést vezetheti. Akkor áll jogában ez a részvétel, ha az ülés napirendjén külpolitikai, a közrenddel vagy a honvédelemmel kapcsolatos kérdések szerepelnek. Az esetekkel kapcsolatban értelmezési problémák is

felmerülnek. Érdekes vitát eredményezhet az, hogy a külpolitika milyen mértékben foglalja magába az európai integráció rendkívül tág kérdéskörét.

d) A magyar és a román alaptörvény is tartalmazza az elnök alkotmányos rendeltetésének meghatározását. Mindkét rendeltetés definíciója szerint az államfő a politika feletti egységet képviseli. A román elnök alkotmányos politikai semlegesítése sikertelen, így nyilván nem tud megjelenni mint autentikus közvetítő az állam hatalmai között vagy az állam és társadalom között. Romániában az államfő a pártpolitikai csatározások aktív szereplője, Magyarországon is világosak – politológiai eszközökkel kimutathatóak – az államfő pártpolitikai kötődései. A Képviselőház és a Szenátus választásáról szóló 2004. évi 373. törvény lehetővé teszi, hogy a tisztségben levő államfő, amennyiben mandátumának utolsó három hónapjában van, függetlenként indulhat valamely politikai párt, politikai szövetség vagy választási szövetség listáján, képviselői vagy szenátori tisztség megszerzése érdekében. Az Alkotmánybíróság a 2004/339. sz. döntésével, előzetes törvénykontroll keretében vizsgálta meg az előbbi rendelkezés alkotmányosságát, és kimondta a törvény alkotmányosságát. Véleményem szerint alapvető logikai ellentmondás van az államfő független státusa és valamely politikai párt képviselőházi vagy szenátusi jelöltlistáján való szereplés között. Az Alkotmánybíróság elhárította, hogy tartalommal töltsen fel az alaptörvény általános előírásait.

e) A törvényhozás irányában az elnök ellensúlyként jelenik meg a politikai és alkotmányossági vétő eszközei révén. A hatalommegosztás rendszerére vetítve, a vétő mindkét típusa, ahogyan a magyar Alkotmánybíróság megállapította, a hatalommegosztás egyfajta konkretizálását jelenti. A köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamatra kiható jogkörei nem formálisak, a köztársasági elnök az aláírási jogkörének gyakorlásával, illetve annak megtagadásával tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének. A törvényhozó hatalom érdemi korlátozása biztosítja a hatalommegosztás elvének érvényesülését.

Magyarország és Románia esetében a hasonló normaszövegek teljesen eltérő értelmezést és gyakorlatot is lehetővé tesznek, amely a jog és jogalkalmazás szubjektivitását bizonyítja. Amíg Magyarországon nem lehetséges a politikai és alkotmányossági vétő egymás után következő gyakorlása, Romániában az elmélet és a gyakorlat sem zárta ki ennek a lehetőségét.

f) Románia esetében az elnöki dekrétumokkal kapcsolatban több vitatott kérdést tárgyaltam: a dekrétumot alá kell vetni a közigazgatási bíraskodási kontrollnak. Véleményem szerint az Elnök dekrétumai, közigazgatási aktus jellegűknél fogva megtámadhatóak a közigazgatási bíraskodás eljárása szerint, amennyiben törvénytelen jellegük következtében meghatározott személy jogait vagy törvényes érdekeit megsértették. Azok a dekrétumok azonban, amelyek a Parlamenttel való kapcsolatokra vonatkoznak, vagy katonai jellegű parancsoló aktusokat tartalmaznak, nincsenek bírósági ellenőrzésnek alávetve.

Szintén vitatott kérdés a dekrétum visszavonhatósága. Szerintem a dekrétum általában visszavonható, a közigazgatási aktusokra vonatkozó általános szabályok és elvek szerint.

A dekrétum ellenjegyzése érvényességi kellék, ugyanakkor az elnöki hatalmat korlátozó funkciót tölt be. Az ellenjegyzés a miniszterelnök egyetértését is kifejezi a dekrétum tartalmával. Ha a dekrétum érvényességéhez miniszterelnöki ellenjegyzés szükséges, akkor a dekrétum az államfő és a Kormány közötti megegyezést tükrözi. Ugyanakkor a Kormány a miniszterelnöki ellenjegyzéssel politikai felelősséget is vállal a Parlament előtt az államfő aktusaiért, aki egyébként politikailag nem

felelős a Parlamentnek. Az ellenjegyzéshez kötött dekrétumok komplex közigazgatási aktusok, mert két közhatóság akaratnyilvánítását tartalmazzák.

g) Magyarországon az államfői tisztség megszűnésének egyik oka az elnöki tisztségtől való megfosztás. Ezt a szankciót akkor lehet alkalmazni, ha a köztársasági elnök tisztségének gyakorlása során szándékosan megsértette az Alkotmányt vagy valamely más törvényt. A felelősségre vonást a képviselők együtöde indítványozhatja, az eljárás megindításához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmánybíróság az alkotmánysértés vagy törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja. Álláspontom szerint feltételes mód használata az alaptörvény szövegében azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a törvénysértés tényét, de például annak súlyosságát mérlegelve arra a következtetésre jusson, hogy az államfőt nem fosztja meg tisztségétől. Így törvénysértés megállapítása nem vonja maga után automatikusan az államfő leváltását. Az Alkotmánybíróság meglehetősen nagy jelentőséget (hatalmat) kaphat ilyen esetben.

Bűncselekmény elkövetésének esetén az Alkotmánybíróság klasszikus igazságszolgáltatási hatáskörökkel rendelkezik, de a jogorvoslat lehetősége az államfőnek nincs biztosítva.

A *harmadik rész* [A kormány a politikai hatalommegosztás rendszerében] tudományos eredményei:

a) A *kormányzás*, mint állami irányító és szervező tevékenység, a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágak összehangolt működését jelenti. A harmadik hatalmi ág, a bírói hatalom, nem cselekvő résztvevője, hanem csak ellensúlya a másik két hatalmi ágnek, nem gyakorol közvetlen kormányzó funkciókat. A kormányzásban nem csak a végrehajtó hatalom, hanem a törvényhozó hatalom is részt vesz.

A *kormányzat* nem a kormányzást végző szervezetrendszer jelenti, hanem annál szűkebb fogalom: a kormány és a kormányt támogató parlamenti többség együttese. A félparlamentáris a kormányzati rendszerekben a kormányzatnak része az államfő is, de csak akkor, amikor nem áll fenn a politikai „társbérlet”, a kohabitáció esete. A politikai társbérlet esetén az államfő nem a kormányzathoz, hanem éppen ellenkezőleg, a kormányzatot ellenőrző, annak ellensúlyaként megjelenő hatóságokhoz, politológiai szempontból az ellenzékhez tartozik.

A *kormányzati hatalom* a kormányzathoz tartozó hatóságok hatásköri jogainak összessége. Jellegét tekintve törvényalkotó és végrehajtó hatásköröket is felölel. Nem feltétlenül tartozik hozzá a végrehajtó hatáskörök összessége, például az autonóm jogállású közigazgatási hatóságok nem sorolhatóak ide. Az államfő a félparlamentáris rendszerben lehet, hogy éppen ellensúlyként lép fel, de hasonló jelenségek a parlamentáris kormányzati rendszerekben is megjelenhetnek; illetve szintén nem lehet idesorolni a közigazgatás politikailag semlegesített tevékenységi területeit sem.

A fenti három fogalommal szemben a *kormány* mást jelent. A kormány a kormányzás egyik résztvevője; a kormányzat egyik szereplője; a kormányzati hatalom meghatározott részének birtokosa: mindhárom fogalomhoz úgy viszonyul, mint rész az egészhez.

b) A kormány struktúrájának jelenlegi kialakítási módszere Romániában alkotmányossági aggályokat vet fel, amellet, hogy a központi közigazgatás szintjén jelentős instabilitást eredményez.

A hatályos szabályozás szerint (vagy a pontos szabályozás hiányának következtében) a kormány szerkezetét a parlament a bizalmi szavazás során hagyja jóvá, ezért a kormány felépítése kormányonként, legalább négyévenként változik. Legalább négyévenként, mert ha a kormányzati ciklus alatt kerül sor kormányátalakításra, akkor ismét szerkezeti változások következnek. Az alkotmány szerint, ha a kormány összetételének politikai és szerkezeti következményei vannak, akkor a parlament bizalmi szavazata ismételten szükséges, nem elégséges a miniszterek leváltásának az eljárását lefolytatni.

A probléma az, hogy a parlamenti kontroll a kormány struktúrája felett így nem hatékony, hiszen a bizalmi szavazás, mint alkotmányjogi intézmény, nem alkalmas a kormány szerkezetének meghatározására. A kormánytagokról, a miniszterek személyéről szóló döntéshez rendelni az utólag – kormányhatározattal – megszervezendő minisztériumot az alkotmányjog és a közigazgatási jog szempontjából is hibás. Ennek romániai következménye a központi közigazgatás szerkezeti instabilitása.

Megoldást az jelentene, hogy a valódi parlamenti kontroll érdekében törvény (például a kormány szervezetéről és működéséről szóló törvény) határozná meg a minisztériumok felsorolását. Ennek nincsen alkotmányos akadálya. A törvényi szintű felsorolás egyszerre tud rugalmasságot és stabilitást biztosítani, és ugyanakkor kiteljesíti a parlamenti kontrollt, valós tartalmat ad annak. A minisztériumok elnevezését, számát az alkotmányban rögzíteni ellenben nem kívánatos, mert ez nem veszi figyelembe a rendszer rugalmasság igényét.

c) Vitatom az államfő mérlegelési jogának egyes értelmezéseit a miniszterelnök-jelölt meghatározása esetén. Itt fennáll a diszkrecionalitás lehetősége, amint ezt a 2004-es romániai gyakorlat is bizonyította, amikor kialakult kormánytöbbséget az elnöki beavatkozás felbontott, új többséggel helyettesítve azt. A kérdés részletesebb, szigorú szabályozása azonban a koalícióalakítás rugalmasságát szüntetné meg, ezért nem az alaptörvény módosítására, hanem sokkal feszebb alkotmányértelmezésre van szükség. A kérdés elég élesen vetődött fel Magyarországon is.

d) Több helyen kritizálom a magyar kormányzati rendszer átalakítására vonatkozó egyes, nem kellő módon megalapozott javaslatokat, ellenérveket sorakoztatok fel. Ezek ismertetése túlmutat a tézisek keretein, de rendkívül aktuális és érdekes problémákról van szó.

e) Az értekezés egyik központi kérdése a jogalkotási hatalom megosztása a parlament és a kormány között és a kormány szerepe a jogalkotásban. Kidolgoztam egy lehetséges tipológiát az elsődleges jogalkotó hatalom megoszlására, a kontinentális jogrendszerekre vonatkozóan.

A tárgyi jog két típusának a természete a következő.

- A törvény formálisan a Parlament normatív aktusa, a képviseleti elv alapján a legfontosabb jogszabályi forma.
- A normatív közigazgatási aktus formálisan a végrehajtó hatalom hatóságainak aktusa, amely a törvénynek alárendelt, a törvény végrehajtására szolgál.

Az elsődleges jogalkotás terén – elsősorban az európai alkotmányjogi berendezkedéseket véve alapul – a következő általános tipológiát lehet felállítani.

- *A jogalkotó hatalom a parlament monopóliuma.* Ebben a rendszerben minden társadalmi viszony elsődleges szabályozása parlamenti hatáskör és törvényi tárgykör. Tiszta

formájában történelmileg meghaladott módszer. A társadalmi viszonyok összetettsége, és a modern társadalmak szabályozási szükséglete és a technikai jellegű szabályokra vonatkozó kollektív igény kizárja a parlament elsődleges jogszabály-alkotási monopóliumát. A parlament jogalkotási monopóliuma két változatban képzelhető el: a jogalkotás teljes parlamenti monopóliuma, valamint a realistább megközelítés, amely szerint a kormánynak a törvény végrehajtására jogában áll rendeletet kibocsátani, azaz legalább másodlagos jogalkotó szerepei vannak a végrehajtó hatalomnak is. A másodlagos jogalkotó szerep egyébként a következő pontokban tárgyalt megoldásokat is kíséri.

- *A jogalkotó hatalom hierarchikus megosztása.* A kormánynak elismert elsődleges szabályozási hatásköre van, viszont az így elfogadott normatív aktusok a jogszabályi hierarchiában a törvény alatt helyezkednek el, a törvénnyel nem ellenkezhetnek, a törvények számára pedig fennmaradnak a legfontosabb társadalmi viszonyok.
- *A jogalkotó hatalom elkülönítésének rendszere.* A parlamentnek és a kormánynak is saját, elkülönült és a másik hatósággal szemben érvényesíthető szabályozási hatásköre van. Franciaországban ez a szabályozás átalakítja a végrehajtó hatalom fogalmát, mert ha – természetesen meghatározott szabályozási tárgykörökben – nincs elsődleges szabályként törvény, amelyet végre kell hajtani, akkor nincs többé végrehajtó hatalom sem.
- *A törvényhozó hatalom egyensúlytalan megosztása.* Az alkotmányos feltételek között a kormány is elfogadhat törvényerejű jogszabályokat, de az elsődleges törvényalkotó a parlament.

Magyarország szabályozási megoldása a második, Romániáé a negyedik csoportba sorolható.

Az alkotmány kimondja, hogy Romániában a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság. A főszabály alól azonban az alkotmány kivételt is megállapít, ugyanis a kormánynak – az alaptörvény szerint – előzetes parlamenti felhatalmazás vagy közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján lehetősége van törvényerejű kormányrendelet elfogadására. A törvényerejű normatív közigazgatási aktusok (kormányrendeletek) erőteljes jelenléte alapvetően befolyásolja a román jogrendszert. A román jogrendszer iskolapéldája lehet a jogi túlszabályozás és a jogi normák instabilitása által okozott káros hatásoknak.

f) A törvényhozási eljárás romániai módosítása összefüggésben áll a kormányzati rendszer kérdésével, hatalommegosztás rendszerének döntő szereplője a második parlamenti kamara. 2003-ig bármelyik kamarához be lehetett nyújtani a törvényjavaslatot vagy a Kormány törvénytervezetét. A módosított alaptörvény azonban meghatározza, hogy milyen tárgykörökben, melyik házban kell kezdeményezni a törvényt. a parlamenti kamarák *először megkeresett házként* meghatározott hatásköröket kaptak. Így nem mindegy, hogy hol kezdeményezik, hova nyújtják be a törvénytervezeteket vagy törvényjavaslatokat, tiszteletben kell tartani az alkotmányos hatásköri meghatározást.

A Képviselőház hatásköre, mint először megkeresett ház jogköre, taxatív módon rögzített az alaptörvényben. Az Alkotmány a Szenátusnak, mint először megkeresett háznak a hatáskörébe utalja azokat a törvénytervezeteket és törvényjavaslatokat, amelyek nem tartoznak a Képviselőháznak, mint először megkeresett háznak a hatáskörébe.

A kamarák közötti hatáskörmegosztás mesterséges, nincs világos elméleti alapja. Az alkotmánymódosító törvény tárgyalása során politikai egyeztetések eredményeként alakult ki az alkotmányos hatáskörmegosztás. Az Alkotmány felülvizsgálata után módosított házszabályok átalakították a képviselők és szenátorok törvénykezdeményezési jogát. Világos alkotmányos előírás hiányában a házszabályok elismerték azt a jogot, hogy a képviselők a Szenátusban, a szenátorok pedig a Képviselőházban is kezdeményezhessenek törvényjavaslatot.

Az először megkeresett háznak 45 vagy 60 napon belül döntenie kell. A határidő túllépése esetén a törvénytervezetet *ex lege*, a jog erejénél fogva, elfogadottnak tekinti az alkotmány. A törvényhozási eljárásban időkorlátok megállapítása önmagában is vitatható. Viszont még furcsább a határidő lejártá által kiváltott joghatás: a törvény elfogadásának abszolút értékű vélelmezése vagy fikciója. A ténylegesen vagy *ex lege* (a határidő letelése következtében) elfogadott törvénytervezeteket vagy javaslatokat átküldik a másik, *döntéshozó kamarának*, amely véglegesen dönt. A törvényhozási eljárás a két kamarában a következőképpen foglalható össze: az először megkeresett ház, időkorlátok között, minőségi kontrollt végez. A második ház, időkorlátok nélkül, meghozza a döntést.

Először megkeresett házként a Szenátus az általános törvényhozó, döntéshozó kamaraként a Képviselőház az általános törvényhozó. Amikor az alkotmány meghatározza a Képviselőház, mint először megkeresett kamara hatáskörét, akkor tulajdonképpen a Szenátus döntéshozó hatásköreit is meghatározza és az ott előírt tárgykörökre korlátozza. Amikor az alaptörvény általánosan szabja meg a Szenátusnak, mint először megkeresett háznak a hatáskörét, tulajdonképpen a Képviselőház általános, a Szenátushoz képest kiterjedtebb döntéshozói hatásköreit is determinálja.

g) A magyar Alkotmánybíróság szerint a kétharmados és az egyszerű szótöbbséggel elfogadható törvények között (szemben az alkotmányerejű törvénnyel) nem áll fenn hierarchikus kapcsolat. Az Alkotmány a kétharmados törvényeket csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől. Számomra ezen egyenrangúság *jogi fikciónak tűnik*, annál is inkább, mert az Alkotmánybíróság megállapítása szerint minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. A jogforrási hierarchia különböző lépcsőin elhelyezkedő normák közötti viszonyt pontosan ez jellemzi: az alsóbb norma nem lehet ellentétes a felsőbb normával, azt nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül.

h) Az 1991. évi román alkotmány – francia mintára – lehetővé teszi a kormánynak, hogy a Képviselőház és a Szenátus előtt, ezek együttes ülésén, felelősséget vállaljon adott program, általános politikai nyilatkozat vagy törvénytervezet tekintetében. A kormány megbukik, ha a programnak, az általános politikai nyilatkozatnak vagy a törvénytervezetnek az előterjesztésétől számított 3 napos határidőn belül bizalmatlansági indítványt nyújtanak be ellene, és azt megszavazzák. Ha a kormány nem bukik meg (nem nyújtottak be bizalmatlansági indítványt vagy a benyújtott bizalmatlansági indítványt nem fogadták el), az előterjesztett törvénytervezet elfogadottnak tekintendő és a program vagy az általános politikai nyilatkozat a kormányra nézve kötelezővé válik. A hangsúly a tárgyalt probléma szempontjából a felelősségvállalás törvényalkotási szerepére esik. Ez sajátos, különleges törvényhozási eljárás. A felelősségvállalás következtében benyújtott bizalmatlansági indítványt a kormány „kiprovokálja”, így ellenőrizni tudja a jogi formát öltött politikai vagy jogalkotási céljai parlamenti támogatását. A gyakorlat szerint a kormány ezt az eljárást a gyorsasága végett alkalmazza,

amikor stabil parlamenti támogatottsága van, és/vagy a jogalkotási cél olyan jellegű, hogy már eleve nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt. A szavazás matematikája azonban furcsa eredményekhez vezethet. A kormányzati felelősségvállalással az alapvető probléma az, hogy a parlament nem törvénytervezetre, hanem bizalmatlansági indítványra szavaz. Ennek elfogadásához abszolút többségre van szükség. Az ebben az esetben nem számít, hogy egyszerű vagy organikus törvényről van-e szó.

Téziseimből kitűnik, hogy Magyarország és Románia kormányzati rendszerei közös vonásokkal rendelkeznek, de az eltérések is igen jelentősek, a történelmi és társadalmi meghatározottság következményeként. A tapasztalatok alapján mindkét kormányzati rendszerben lehetségesek a korrekciók, javítások. Javaslataimmal erre kívántam felhívni a figyelmet.

IV. A szerző publikációi az értekezés témakörében

IV.1. Magyar nyelvű tanulmányok

1. A közigazgatás reformja Romániában (2003-2004), Romániai Magyar Évkönyv, 2004-2005, Temesvár 2005. 199-212.
2. Alkotmánymódosítás és az államszervezet viszonyrendszerei, Társadalom és Humántudományok, RODOSZ Tanulmányok 2004, Kriterion Könyvkiadó, Kolozsvár 2005. p. 283-294.
3. Románia kormányzati rendszeréről: az államfő helye az államszervezetben, PhD Tanulmányok, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2005. p. 485-513.
4. A szemiprezidenciális kormányzati rendszer: a román alkotmányos szabályozás tanulságai, Collega 2005. 2. szám, p. 26-35.
5. A kormány ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása, Magyarországon és Romániában, PhD Tanulmányok, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2004. p. 415-487.
6. Az alkotmánymódosítás céljai és eredményei Romániában, Jura 2004. 1. sz. p. 79-93.
7. A kormány közjogi pozíciója Romániában, különös tekintettel a kormánynak a jogalkotásban betöltött szerepére, Magyar Közigazgatás 2004. 6. sz. p. 369-376.
8. A törvényhozási eljárás reformja Romániában, Magyar Jog 2004. 9. sz. p. 545-554.
9. Alkotmánymódosítás Romániában és az európai integráció (Társszerző: Fábíán Gyula), Európai Jog 2003. 6. sz. p. 33-38.
10. Alkotmánymódosítás után, Magyar Kisebbség 2003. 4. sz. p. 267-294.
11. Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról, Magyar Kisebbség 2002. 1. sz. p. 227-241.
12. Alkotmányreform Romániában – közjog és politika, Korunk 2002. 6. sz. p. 92-102.
13. Az 1991-es román alkotmány reformja, Magyar Kisebbség 2002. 2. sz. p. 51-71.

IV.2. Idegen nyelvű tanulmányok

1. Procedura întoarcerii legii reglementată de art. 75 din Constituția României [A román alkotmány 75. cikke által szabályozott törvényvisszaküldési eljárás] (társszerző: Ion Brad), Dreptul, nr. 3/2005. p. 86-98.
2. Les cadres de droit constitutionnel de la législation gouvernementale en Roumanie [A kormányzati jogalkotás alkotmányjogi keretei Romániában], „Adamante Notare”. Essays in honour of Professor Antal Ádám on the occasion of his 75th birthday, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs 2005. p. 219-239.

3. State organization and interauthority relations in the revised Romanian Constitution, [Államszervezet és hatóságok közötti viszonyok a módosított román alkotmányban], Közjogi intézmények a XXI. században, (Szerk. Ádám Antal) Pécs 2004. p. 355-370.
4. Bazele constituționale ale integrării europene [Az európai integráció alkotmányos alapjai] (Társ szerző: Fábíán Gyula), Studia Universitatis Babeş-Bolyai – Iurisprudentia 2/2003. anul XLVIII, p. 85-95.
5. Considerații privind controlul constituționalității ordonanțelor guvernamentale [Észrevételek a kormányrendeletek alkotmányosságának ellenőrzéséről], Fiat Justitia 2001/1-2 (Megjelenés időpontja: 2002 december), p. 77-92.