

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

A központi államszervezet egyes alkotmányjogi kérdései*

1. Terminológiai bevezetés

Az államszervezet fogalmát a jogirodalomban gyakorta eltérő tartalommal határozzák meg, és maga az alkotmány sem ad egyértelmű választ arra, hogy mit jelent az államszervezet, melyek az államszervezet központi és helyi szervei. Az állam szerveinek különböző ismérvek szerinti megkülönböztetése a jogtudomány régi kérdése, ezen a helyen azonban a közelmúlt történelmének csak néhány nézetének ismertetésére vállalkozunk.

A múlt század végi és a XX. századi polgári közjogi szakirodalom az állam alapelemeit tradicionálisan terület, népesség és főhatalom szerint határozta meg.

a) Concha Győző egykori kolozsvári majd a magyar királyi Pázmány Péter Tudományegyetem rendes tanára, a Főrendiház majd a Felsőház tagja a Politika c. könyvében az állami szervek megosztása tárgyában azt írja, hogy főhatalom az államnak kollektív természeténél fogva különböző irányban érvényesül, s különféle szervek munkájára tagozódik, de mindig az államegység eszmei keretében.

b) Tomcsányi Móric az egykori budapesti királyi magyar Pázmány Péter Tudományegyetem közjog és közigazgatási jog rendes tanára, a Magyar Tudományos Akadémia és a Felsőház tagja, a Magyarország közjoga c. tankönyvében az államszervek között különbséget téve, megkülönbözteti az állam elsődleges vagy alapszerveit, s rendes, közönséges vagy másodlagos szerveit. Alapszerveknek Tomcsányi azokat a szerveket tekinti, amelyeket a nemzeti közakarat alakít meg, vagy amelyet az Alkotmány által arra rendelt valamely főszerv ugyan, de szintén főszervül alakít meg. Ebben a koncepcióban Tomcsányi alapszerveknek tekinti az országgyűlést, a municípiumokat, a királyt és a kormányt.

Ez a koncepció azon alapszik, hogy az állami főhatalom — vagyis a szuverenitás — az Országgyűlést illeti meg, azonban a szuverenitásban több részfunkció található meg, ezért lehetőség van arra, hogy a törvényhozó szerv fennhatósága alatt, az általa megszabott korlátok között más szervek is részt vegyenek az állami főhatalom gyakorlásában. Így pl. a szuverenitásban való részesedésnek kell tekinteni az államfői funkciókat is, a királynak azt a jogát pl., hogy az országgyűlést feloszlassa.

c) Úgy tűnik számunkra, hogy az egykori kolozsvári és budapesti professor, Nagy Ernő, a Magyarország közjoga c. könyvében a főhatalom szerveit vizsgálva, in-

* E tanulmány "A magyar alkotmányosság ezer éve" című konferencián (Esztergom, 1997. november 27.) elhangzott előadás alapján készült.

kább szervezési elvek alapján tesz különbséget az állami szervek között. Nagy Ernő szerint a modern állam, midőn főhatalmát a működésre szervezi, e különböző feladatköröket veszi alapul, s mindegyikben a feladatnak megfelelő orgánumot hoz létre. Amennyire az említett cselekvési körök a lényegben eltérnek egymástól, annyira különbözik a kezelésükre hivatott orgánumok jogállása és működésüknek természete. Nagy Ernő a főhatalom szervei között helyezi el mindhárom hatalmi ág legfelsőbb szerveit.

d) A szocialista időszak alatti legnevesebb alkotmányjog tankönyv a Beér—Kovács—Szamel "Magyar Államjog" c. tankönyv volt. Ebben az államszervezet definícióját — az államhatalom egységének elve alapján — "az állami szervek rendezett összességéként" jelölték meg, a központi államszervezet alatt az államhatalom és az államigazgatás legfelsőbb szerveit értették, nevezetesen az Országgyűlést, az Elnöki Tanácsot, és a Minisztertanácsot. A Beér—Kovács—Szamel tankönyv az említett szerveket egy külön részben tárgyalta, majd ezt követte a helyi államhatalom szerveiről, majd a bíróságok és ügyészségekről szóló részek.

Ezen bevezető után szeretnénk rögzíteni álláspontunkat.

Véleményünk szerint ma is alkalmazható az a Tomcsányinál már ismertetett nézet, hogy az államnak vannak elsődleges és másodlagos szervei. Az állam elsődleges szervei nélkül nemigen képzelhető el a főhatalom gyakorlása, ezzel szemben a másodlagos állami szervek már nélkülözik ezt a jellemvonást. Az állam elsődleges szervei közé sorolhatjuk az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, a Kormányt, a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot. A magunk részéről az önkormányzatokat és a bíróságokat is az állam elsődleges szervei közé soroljuk. A bíró a Magyar Köztársaság, a főhatalom nevében hozza meg ítéleteit, ezért a bíróságok a főhatalom részének tekintendők. Ezzel szemben az állam másodlagos szervei közé soroljuk az Állami Számvevőszéket, az állampolgári jogok országgyűlési biztosait, az ügyészségeket, a Magyar Nemzeti Bankot, az Országos Rádió és Televízió Testületet, hogy csak néhányat soroljunk föl.

Mint látható, az állam elsődleges szerveihez való tartozás szempontjából elvben közömbös, hogy az adott állami szerv törvényalkotó, végrehajtó vagy igazságszolgáltatási funkcióval bír.

Jelen tanulmányunkban azonban most csak az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre és a Kormányra vonatkozó legfontosabb észrevételeinket tesszük meg.

2. Az Országgyűlés

A központi államszervezet rendjében joggal kell elsőként emlitenünk az Országgyűlést. Az Országgyűlést illetően előadásunkban arra keresünk választ, hogy 1989-ben milyen elvárásaink voltak az Országgyűlést illetően, melyek a tapasztalatok, lehetőségek-e változások.

I. Bátran mondhatjuk, hogy 1985-ig a parlament csak formálisan működött Magyarországon, semmilyen tényleges hatalommal nem rendelkezett. Az 1985-ös választáson voltak kimutathatók a monolitikus rendszer első repedései; az ún. kötelező kettős jelölések során az állampártnak már szembe kellett néznie az állampolgárok spontán akcióival. A képviselőkkel szembeni visszahívási akciók is az Országgyűlést érintették, a háromoldalú kerekasztal-tárgyalást már megelőzően is az Országgyűlésben szokatlan hangok jelentek meg. Magyarországon az Országgyűlés rendkívül pozitív szerepet játszott 1987—1989 között, a politikai változás szimbóluma és intézményrendszeri meg-

testesítője volt. Ebben az időszakban az Országgyűlés az érdeklődés homlokterében állt, az állampolgárok úgy ítélték meg, hogy a lényeges dolgok az Országgyűlésben dőlnek el. Kérdésként vetődik fel, hogy az Országgyűlés a társadalmi rendszerváltás követően ténylegesen milyen súllyal rendelkezik a központi államszervezetben.

Nézzük ezt követően a realitásokat, elsőként a politológiai aspektusokat:

2. a) Az összehasonlító alkotmányjogi és politológiai kutatások kimutadják, hogy a világon mindenütt, így Magyarországon is a XX. század végére a parlamentek elvesztették központi szerepüket a döntéshozásban, az állami élet szempontjából a fontos döntések a parlamenten kívül születnek meg, a parlament "törvényerőre emelő" testületté vált. A döntéseket a végrehajtó hatalom vagy adott esetben pártfórumok határozzák meg, a nagylétszámú Országgyűlés egyre kevésbé képes a döntések központi fórumává válni. A képviselői munka egyre inkább professzionalizálódik, az Országgyűlés "gyárszerűen" működik.

b) A centralizált, erős frakciófegyelemmel rendelkező politikai pártok kialakulása Magyarországon is kimutatható, amely kihatással van a képviselői munkára. A pártjukat vagy képviselőcsoportot elhagyó, függetlenné vált képviselők részére a további politizálás esélye a minimálisra csökken, a képviselői karrier könnyen véget érhet. Az 1994-ben megválasztott Országgyűlésben már nem olyan látványosak a mozgások, mint az 1990—1994. évi parlamentben, a független képviselőként való működés nem csábító a pártjuk ellen lázadó képviselők számára.

c) A külföldi jogi szakirodalom egyébként felhívja a figyelmet arra is, hogy az európai integrációs folyamatok is hatással vannak a parlamentekre, így számíthatunk arra is, hogy európai uniós tagságunk esetében döntési jogosítványok kerülhetnek ki az Országgyűlés kezéből. Az Európai Unió rendeleteire és irányelveire a nemzeti parlamenteknek kevés ráhatásuk van; folyamatosan figyelniük kell, hogy a nemzeti jogalkotás ne ütközzék az európai uniós kötelező normáiba. Csak érdekességként említem meg, hogy az angol parlamenttel kapcsolatban az Economist 1989-ben ezt írja: "A Westminster csöndesen hozzászoktatja magát egy új, egyre inkább Brüsseltől irányított világhoz. A brit parlament egy érdekes alkotmányos versenyben van: ha nem tanulja meg más parlamentekkel együtt, hogy hogyan ellenőrizze az európai intézményrendszert, akkor a strasbourgi parlament fogja azt megtenni". A nyugat-európai parlamentek részéről tehát az utóbbi időben egyre erősebb az igény arra, hogy ne csak regisztrálói, hanem alakítói is lehessenek az Európai Unió jogszabályainak. A magunk részéről nagyon fontosnak tartjuk, hogy a magyar Országgyűlés — készülve a várható integrációs fejleményekre — már 1994. január 28-án létrehozta az Európai Integrációs Bizottságot.

3. A politológiai jellegű megközelítés után vizsgáljuk meg az Országgyűlést egyes alkotmányjogi vonatkozásaiban:

a) Minden országban alapvető kérdés az, hogy a parlament munkáját miként lehetne érdemibbé tenni, hogyan lehetne ellensúlyozni a végrehajtó hatalom dominanciáját.

Az Országgyűlés legfontosabb szerepe a törvényalkotás, ami a gyakorlatban a kormány által előterjesztett törvényjavaslatok elfogadásában áll. Kivételként említhető meg az, amikor egy parlamenti képviselő által elé terjesztett törvényjavaslatból törvény születik. A képviselők inkább módosító indítványokkal befolyásolhatják a törvényhozást. A rendszerváltást követően egy parlamenti ciklus alatt az Országgyűlés átlag 350—400 ülésnapot tart, az 1990—1994 közötti időszakban összesen 432 törvényt, a jelenlegi parlamenti ciklus alatt az Országgyűlés október 28-ig összesen 408 törvényt alkotott

meg. Ezek a számadatok azt bizonyítják, hogy az Országgyűlés nagyon, sőt véleményem szerint túl aktív törvényhozási munkát folytat, olyan esetben is törvényi szintű a jogalkotás, amikor alacsonyabb szintű jogszabály is elegendő lenne. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége különösen akkor jelentős, amikor az alkotmány 2/3-os támogatottságot ír elő a törvény elfogadásához. Amennyiben a kormánypárti képviselők nem rendelkeznek 2/3-os többséggel, már nincs lehetőség a szavazógép beindítására, létre kell hozni az ellenzékkel vagy annak egy részével a megegyezést, amely a törvényhozási procedúra jelentőségét rendkívüli módon megemeli.

b) Az Országgyűlés tényleges súlya nem csak a 2/3-os törvények elfogadása kapcsán mutatható ki, hanem a személyi kérdésekben való döntésekkor, valamint egyes ellenőrző funkciói gyakorlásánál is. Az alkotmánybírák személyének megválasztása jó példát mutatott: a parlamentben a politikusoknak addig kellett alkudozniuk, amíg a mindenki számára elfogadható személy kérdésében konszenzus nem jött létre. Lehet, hogy ez az alkudozási procedúra a közvéleményben visszatetszést váltott ki, mégis azt kell mondanunk, hogy ez a parlamenti demokrácia része volt, melyet természetesnek kell elfogadnunk.

c) Az Országgyűlés munkája érdemibbé válásának feltétele az is, hogy az Országgyűlés a végrehajtó hatalom felett megfelelő kontrollt gyakorolhasson. Az ellenőrzés elvileg mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők feladata lenne, a gyakorlatban azonban sokszor belép a szavazógép, azaz a mindenkori ellenzék által bevetett ellenőrzési eszközöket a mindenkori kormánypárti képviselők a kormány nyílt támadásának ítélik meg, és sokszor elvből és indulatból leszavazzák az ellenzéki képviselőket. Ez nem csak Magyarországon van így, hanem szerte a világon. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének pedig a kormánypárti és ellenzéki pártok közös érdekének kellene lennie, különösen ha arra gondolunk, hogy egy demokráciában a kormánypárti képviselők közül lesznek később az ellenzéki képviselők, és az ellenzéki képviselők közül a kormánypárti képviselők.

Most csak egy intézményt szeretnénk kiemelni az ellenőrzési eszközök közül, nevezetesen a parlamenti vizsgálóbizottságokat. A vizsgálóbizottság intézménye nagy népszerűségnek örvend a politikai pártok között. A vizsgálóbizottság személyi összetétele során a magyar parlamenti gyakorlat egyedülálló: a vizsgálóbizottságban a kormánypárti és az ellenzéki képviselők azonos létszámban vesznek részt, és a bizottság elnöke rendszerint ellenzéki képviselő. Megjegyezzük: más országokban a vizsgálóbizottság összetétele tükrözi a politikai erőviszonyokat. Vizsgálóbizottságok felállítására általában nagy skandalumok kapcsán kerül sor, a közvélemény így szívesen figyeli a vizsgálóbizottságok működéséről szóló híradásokat (lásd az adós- és bankkonszolidációval, az ÁPV Rt-nek megbízási szerződéseivel kapcsolatos vizsgáló bizottsági eljárásokat). A parlamenti jogban azonban nem tisztázott, hogy a vizsgálóbizottságok hatásköre mire terjedhet ki, milyen eljárási szabályok szerint kell működniük, kiket idézhet maga elé, és jelentésében milyen jellegű megállapításokat tehet. A Házsabály rendelkezése szerint a vizsgálóbizottság jelentésében ismerteti a maga által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket, majd a jelentés tartalmazza a bizottság ténybeli és jogi megállapításait, a bizonyítékokat.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálóbizottságok ténybeli és jogi megállapításokat tehetnek, bizonyítást folytathatnak le, a magunk részéről a jogbiztonság szempontjából jobbnak tartanánk, ha nem a vizsgálóbizottság határozhatná meg saját eljárási rendjét, hanem külön törvény vagy maga a Házsabály mondaná meg, hogy mire jogosult és mire nem egy vizsgálóbizottság. Garanciális szempontból is meg kellene határozni, hogy

lehetőség van-e arra, hogy a vizsgálóbizottságok értelemszerűen alkalmazhassák a büntető eljárási törvény rendelkezéseit. Ezt azért is tartjuk fontosnak, mert a büntető eljárási törvényben megfogalmazott garanciális szabályokat — pl. a tanú mely esetekben tagadhatja meg a tanúvallomást — a vizsgálóbizottsági eljárás során is alkalmazhatónak véljük.

4. Az Országgyűlést illető néhány szervezeti jellegű kérdés közül most csak az alábbiakat szeretném kiemelni:

a) Az Országgyűlés egy nagy létszámú testület, 386 tagból áll. Véleményünk szerint egy közel 10 milliós országban 386 fős létszámú parlament túlméretezett nagyságú, egy cca 200 fős parlament is elegendő lenne. Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy Magyarországon valószínűleg nincs is 386 olyan személy, aki alkalmas lenne a professzionizálódott "képviselői mesterség" folytatására. A monolitikus társadalmi berendezkedés megszűnése óta még kevés idő telt el, ezalatt egy politikusi réteg kinevelésére még nem kerülhetett sor. Tisztában vagyunk azonban azzal is, hogy a politikai pártoknak nem áll érdekében a parlament létszámának csökkentése, hiszen az az érdekük, hogy a pártban aktív embereiket pozíciókhoz juttassák.

Meg szeretnénk jegyezni, hogy a szintén közel 10 millió lakosú Belgiumban az 1993. évi államreform során a 212 tagú Képviselőház létszámát 150 főre, a 184 tagú Szenátus létszámát 71 főre csökkentették.

b) Örök klasszikus téma: egykamarás vagy kétkamarás parlament működjék-e Magyarországon. Azt hisszük, hogy ebben a témakörben mind az egykamarás, mind a kétkamarás parlament hívei elmondották érveiket és ellenérveiket, ezért itt csak Herczeg Ferencnek a Hűvösvölgy c. visszaemlékezésében foglalt érveit idézzük: "A felsőháznak szerintem kétféle előnye van: ott nemigen tud pártélet fejlődni, a felsőház tagja tehát nem a pártot, hanem a nemzetet érzi maga fölött, azonkívül a tagok szinte kivétel nélkül beérkezett emberek, a politikájukat tehát nem irányítják a személyes érvényesülés szempontjai".

c) Az országgyűlés alkotmányjogi aspektusait vizsgálva a magunk részéről nagy jelentőséget tulajdonítunk a Házzsabály kérdésének. A képviselőknek a konszenzusok elvén kell meghatározniuk a parlament működési rendjét és belső szervezetét meghatározó Házzsabályt, amelyben biztosítani szükséges a parlamenti kisebbségek védelmét is. Nagyon jónak tartjuk azt a jelenlegi szabályt, amely lehetővé teszi a Házzsabály alkotmánybírói kontrollját, és nem igazából tudunk egyetérteni azokkal a törekvésekkel amelyek a Házzsabály alkotmányossági kontrollját ki akarják venni az Alkotmánybíróság hatásköréből.

5. Összegezve az Országgyűléssel kapcsolatos mondanivalónkat, megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés megfelelő keretet ad a politikai pártok számára arra, hogy politikai csatározásaik színhelye ne az utca, hanem a parlament legyen. Az Országgyűlés fontossága az, hogy tükrözi a parlament és a közveitő intézményeknek — pártoknak és szakszervezeteknek — a társadalommal való kapcsolatát.

A magyar Országgyűlésre vonatkozó jogi szabályozás megfelel más demokratikus európai országok parlamentjeire vonatkozó standard jogi szabályainak, és az elmúlt hét évben kimutathatók azok a jegyek, amelyek bizonyítják az Országgyűlésnek az állami szervezetrendszerben elfoglalt központi szerepét.

3. Köztársasági elnök

Magyarország tradicionális államformája — történelmi visszatekintésben — igen rövid időszakokat eltekintve a második világháború végéig királyság volt, csak az 1946. évi I. tv. intézményesítette a köztársaságot. Ez a köztársasági államforma az 1949. évi alkotmány elfogadásáig létezett, az új alkotmány már népköztársaságról rendelkezett. Érdekessége a történelemnek, hogy ugyancsak az 1949. évi XX. törvény módosításával került sor 1989-ben a köztársasági államforma kihirdetésére.

Megjegyezzük, hogy más olyan demokratikus országokban, ahol nem tradicionálisan királyság az államforma, a köztársaság intézményének komoly történelmi hagyományai vannak. Így pl. Franciaországban már az V. Köztársaság időszakában vagyunk, de amennyiben a III. Köztársaságtól számítjuk az időtartamot, úgy megállapítható, hogy Franciaország 1875 óta köztársasági államforma szerint működik. Németországban a weimari alkotmány, majd az 1949. évi bonni alaptörvény rendelkezik a köztársasági államformáról. Ausztriában, Csehszlovákiában pedig az 1920-ban elfogadott alkotmányok vezettek be köztársasági államformát.

Magyarországon 1989-ben nem volt vita a politikai pártok között abban, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen, de annál nagyobb polémia előzte meg a köztársasági elnöki intézmény konkrét szabályozását. Egyesek erős, mások közép-erős, és voltak akik a gyöngye jogosítványú köztársasági elnök intézménye mellett álltak ki. Érvek és ellenérvek hangzottak el az államfő közvetlen vagy parlament útján történő megválasztása mellett és ellen, a köztársasági elnök hatáskörei szélességét illetően. Amennyiben végigkísérjük az 1989. és 1990. évi alkotmánymódosításokat, a viták nyomon követhetők a köztársasági elnökre vonatkozó normaszöveg gyakori módosításában is. Végezetül politikai kompromisszumok következtében született meg a jelenlegi szabályozás, amely egy mérsékelt befolyással rendelkező köztársasági elnöki intézményt rögzített, szemben az orosz, ukrán, szerb, román, lengyel szisztémával, ahol a köztársasági elnökök nagyobb szerepet játszhatnak.

Biztosak vagyunk abban, hogy a közjogi szabályozásunk helyesen döntött, amikor nem az elnöki rendszer mellett tette le a voksát. Több mint negyven év pártállami berendezkedés után a legdemokratikusabbnak tűnő berendezkedést választottuk, a parlamentáris köztársasági államformát. Nyilvánvalóan nem kívánjuk minősíteni más országok közjogi berendezkedését, de úgy ítéljük meg, hogy Magyarország számára egy elnöki típusú berendezkedés már visszalépést jelentene a jelenlegi államszervezeti modellünkhöz képest. Itt kívánjuk példaként megemlíteni, hogy az első világháborút követően Közép-Kelet-Európában sorra új alkotmányokat fogadta el. Ezek az alkotmányok parlamentáris demokráciát intézményesítettek Lengyelországban, Csehszlovákiában, Ausztriában, Romániában és más államokban is. Ezeket alkotmányokat ma is számontartjuk, és úgy értékeljük őket, mint szociális alkotmányokat, amelyek az alkotmányfejlődés egy történelmileg meghatározott szakaszában fontos szerepet tudtak játszani. Elgondolkodtató azonban, hogy néhány évtized után szinte valamennyi ismertett országban alkotmánymódosítás útján a parlamentáris demokrácia felől elmozdulás történt az elnöki jelleget viselő prezidenciális típusú rendszerek felé.

Míndezt előrebocsátva vizsgáljuk meg a köztársasági elnöknek az államszervezetben elfoglalt helyzetét, szerepét.

A hatályos alkotmányunk szerint a köztársasági elnök ellátja az államfői feladatokat, kifejezi a nemzet egységét, örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. E megfogalmazás az államfő egyfajta integratív, ellenőrző szerepére utal, a köztársasági elnöknek "pártok fölött állva" kell képviselni a magyar államot, örökdvé az államszervezet demokratikus működése felett. Az eltelt hét év tapasztalata lehetővé teszi, hogy a köztársasági intézménnyel kapcsolatos észrevételeinket megtegyük.

1. Abban az esetben, ha a köztársasági elnök azonos politikai tartalmat képvisel, mint a parlamenti többség bizalmát élvező kormány, akkor a köztársasági elnök "visszafogott" szerepet játszik, azt is mondhatnánk, hogy az alkotmányban foglalt jogosítványait "szűk értelemben" gyakorolja. Véleményünk szerint ez a helyzet az 1994. évi parlamenti választásokat követően.

2. Abban az esetben viszont, ha a köztársasági elnök eltérő politikai tartalmat képvisel, mint a parlamenti többség bizalmát élvező kormány, a köztársasági elnök "aktívabban" lép fel, az alkotmányban foglalt jogosítványait "tágabb értelemben" gyakorolja. Az 1990—1994 közötti parlamenti ciklust — a francia jogirodalmi terminológiát kölcsönözve — egyfajta "politikai társbérletnek" is lehetne nevezni, nem véletlen, hogy ebben az időszakban születtek az Alkotmánybíróság mai napig is élő, a köztársasági elnök jogosítványait tartalmát vizsgáló határozatai.

3. 1990—1994 között a jogirodalomban megjelentek olyan nézetek is, amelyek a végrehajtó hatalom dualizmusát kívánták volna igazolni, legitimizálni. Véleményünk szerint a végrehajtó hatalom dualizmusa a jelenlegi alkotmányunkból nem olvasható ki, igaz, a végrehajtó hatalom terminológiát alkotmányunk nem is ismeri.

A köztársasági elnök jogköreit illető eltérő, illetőleg bizonytalan jogértelmezések is alátámasztják a köztársasági elnöki intézmény újragondolását. Abban egyetértés van, hogy senki nem kíván erős hatalommal rendelkező köztársasági elnököt. Ugyanakkor a határvonalak nem egyértelműek akkor, amikor gyenge vagy mérsékelt hatalommal rendelkező köztársasági elnökről beszélünk. Mindkét megoldás mellett lehet érveket és ellenérveket felsorakoztatni, a jogi szabályozást azonban a választott megoldáshoz kell igazítani.

Abban az esetben, ha a választás a gyenge hatalmú köztársasági elnök mellett dől el, akkor a jogköröket illetően mintaként az angol vagy svéd király, illetőleg a német szövetségi elnök szolgálhat. Ebben az esetben a köztársasági elnök megválasztásához — legalábbis a harmadik fordulóban — elegendő lenne az egyszerű többség is, a köztársasági elnöknek nem kellene a hadsereg főparancsnokának lennie, és a törvények kihirdetése előtti előzetes normakontrollhoz való jog sem kell, hogy jogkörébe tartozzon. Az ilyen köztársasági elnök csak szimbolikus szerepet kap, mint államfő képviseli az államot, és gyakorolja az államfői jogokat. Más kérdés, hogy a pusztán szimbolikus feladatokat ellátó államfő is kerülhet olyan helyzetbe, amikor egyéni lelkiismeretére alapozva olyan döntést hoz, amely a gyöngye jogosítványú államfő koncepcióban nem képzelhető el. Így hivatkozhatunk arra a híres esetre amikor a belga király egyéni lelkiismeretére hivatkozva 1990-ben megtagadta az abortusz-törvény aláírását, és egy napig emiatt a király "uralkodásra képtelen állapotba" helyezte magát. A gyöngye jogosítványú államfő, miután igen korlátozott jogkörrel rendelkezik — a belga király cselekedetéhez hasonló esetben —, előre ki nem számítható cselekedete az államszervezeti modellben jelentős, nemkívánatos zavart tud okozni.

Ha nem kívánjuk üressé, teljesen formálissá tenni a köztársasági elnöki intézményt, akkor nem tartható fenn az a jelenlegi szabályozás, mely szerint a köztársasági elnök megválasztásának harmadik fordulójában az lesz a köztársasági elnök, aki —

tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára — a szavazatok többségét elnyerte. Mivel ebben a koncepcióban a köztársasági elnöknek fontos jogosítványai vannak — természetesen nem prezidenciális jellegű jogosítványokra gondolunk — ezért alapvető fontosságúnak tartjuk, hogy a kormánypárti és az ellenzéki képviselők között még a harmadik forduló esetén is konszenzus jöjjön létre a köztársasági elnök személyét illetően. A megegyezés hiányának következménye akár az Országgyűlés feloszlata is lehetne.

4. Nem vitatjuk, hogy a köztársasági elnök a parlamentáris elnöki rendszerekben is kaphat rendkívüli időszakokban igen fontos, kiemelkedő politikai szerepet, de erre csak abban az esetben kerülhet sor, amikor az Országgyűlés szerepe kormányzati instabilitás következtében súlytalanná válna. Ennek tipikus példája a weimari köztársaság volt, amikor a képviseleti szervek gyengesége folytán az elnök egyre jobban beleszólt a politika alakulásába. A képviseleti szervek gyengesége esetében a köztársasági elnök mintegy döntőbírói szerepet játszik pl. a kormányalakítás terén, politikai súlya jelentősen meghaladja az alkotmányban elfoglalt szerepét.

4. Kormány

Amennyiben elfogadjuk Abraham Lincolntól kölcsönzött demokrácia-fogalmat, úgy demokrácia ott van, ahol megvalósul "a nép kormánya, a nép által és a népert". Közép- és Kelet Európa államaiban, ahol szabadon választott parlamentek működnek, létezőnek tekinthetjük a "népet képviselő" és a "népnek felelős" kormányokat, a szabad választásokon a népnek jogában áll kritikát mondani a kormányzat működése felett, és a kormányt a helyén hagyni vagy leváltani.

Annak ellenére, hogy Magyarországon 1989-ben az alkotmánymódosítás során a bonni alaptörvény szolgált egyfajta modellként, a jelenlegi hatályos alkotmányunk nem fejezi ki a Kormány illetve a miniszterelnök tényleges súlyát. Önmagában sokat mond az is, hogy a Kormány alkotmányos szabályozását megelőzi az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos szintű szabályozása.

A készülő alkotmánytervezet ezen változtatni kíván, miután a köztársasági elnököt követően kívánja szabályozni a Kormányt. Az alkotmánytervezet szerint a végrehajtó hatalom élén a Kormány áll. Itt egy pontosítást szeretnék tenni. A XX. században bekövetkezett alkotmányfejlődés a miniszterelnökre teszi a központi hangsúlyt, tehát érdemben a miniszterelnök tekinthető a végrehajtó hatalom fejének. Ezt juttatja kifejezésre pl. a bonni alaptörvény, azzal, hogy a "szövetségi kancellár határozza meg a politika irányvonalait és azokért viseli a felelősséget". Hasonlóképpen az olasz alkotmány is rögzíti, hogy a Minisztertanács elnöke irányítja a kormány általános politikáját és viseli érte a felelősséget.

A magyar alkotmány nem követi a német vagy olasz szabályozást; a hatásköröket a Kormányhoz mint testülethez telepíti, a miniszterelnök plusz jogosítványát csak abban jelöli meg, hogy a miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit. Véleményem szerint mind az előző parlamenti ciklus kormányai, mind a jelenlegi Kormány esetében könnyen kimutatható, hogy a miniszterelnök nem pusztán "primus inter pares" szerepet játszik, még koalíciós kormányzás esetében is ő az, aki ténylegesen meghatározza a Kormány politikai irányvonalát. Amennyiben pedig az egyébként — úgy tűnik — jól bevált, a

kormányzati stabilitást biztosító konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét is figyelembe vesszük, úgy farizeus szabályozásnak tűnik a miniszterelnök közjogi helyzetével kapcsolatos alkotmányos szintű szemérmes hallgatás.

Az Országgyűlés munkájának vizsgálatakor már említettem, hogy a végrehajtó hatalom az, amely az állami élet idegközpontja, ezért is meglepő, hogy széleskörű jogosítványai ellenére saját jogalkotó hatáskörét korlátozott módon gyakorolja. Úgy tűnik számunkra, hogy a Kormány gyakorta olyan ügyekben is a törvényalkotási procedurát választja, amelyekben a rendeleti jogalkotás is elegendő lenne. A kormányközpontú államszervezet egy erős rendeletalkotási jogkört is feltételez, amely egyúttal lehetővé tenné az Országgyűlés számára a politikai és ellenőrzési funkciói erősebb érvényrejtését.

Végezetül engedtessek meg, hogy a központi állami szerveket és az egész alkotmányt érintő alkotmányozási kérdést vizsgáljuk meg. Úgy ítéljük meg, hogy a központi állami szervek szabályozása vonatkozásban sincs alkotmányozási szükséghelyzet, ugyanakkor egy kiforrott, politikai konszenzuson alapuló új alkotmányban a jelenleginél részletesebben, koherensebben lehetne szabályozni a központi államszervezetet. Elképzelhető azonban olyan, a magyar közjogi hagyományainktól nem idegen megoldás is, amikor a jelenlegi alkotmányunk változatlanul hagyása mellett, kvázi sarkalatos — 2/3-os — törvények, és az alkotmánybírói törvények együttesen alkotják a központi államszervezeti normákat és az alkotmányjog kódexét. Ebben az esetben a hatályos alkotmányunknak csak olyan módosítását látjuk szükségesnek, amely az alkotmány megváltoztatási szabályait érintik, nevezetesen az alkotmánymódosítás jelenlegi rugalmas szabályai helyett merevebb módosítási szabályok elfogadását látjuk indokoltnak.

Figyelemmel arra a tényre, hogy az alkotmányozásnak mindig rendelt ideje van, úgy véljük, hogy jelenleg reális esélye ezen második koncepció megvalósulásának van, ezért fel kell készülnünk egy újfajta alkotmányfejlődésre, amikor alkotmányunk egy chartális dokumentum helyett több fontos dokumentumból fog állni. A jelenlegi hatályos alkotmányunkat, egyes fontosabb 2/3-os törvényeinket, valamint az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező határozatait együttesen magas színvonalú alkotmányként fogjuk/tudjuk számontartani. Nem vitatjuk, eljöhét egy olyan szerencsés időpont, amikor a politikai pártok teljes konszenzusra juthatnak egy chartális alkotmány szövegét illetően, azonban ezt siettetni nem kell, sőt elkeseredni sem kell az esetleges alkotmányozási kudarc miatt, mert a jelenlegi megoldási keretek is biztosítani tudják a korszerű államszervezeti felépítést, a modern alkotmánykódex kialakítását.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

L'ARTICULATION ENTRE LES ORGANES DE L'ETAT

(Résumé)

Après avoir évoqué l'aspect historique et terminologique du sujet dans son exposé, l'auteur traite de la question d'une possible qualification des organes de l'Etat.

Dans un premier temps, il fait la distinction entre les organes majeurs et les organes secondaires. Le Parlement, le Chef de l'Etat, le Gouvernement et la Cour constitutionnelle, qui représentent le pouvoir central de l'Etat font évidemment partie des organes majeurs. L'auteur applique également cette qualification aux tribunaux et aux collectivités locales en appuyant sur leur rôle significatif dans l'exercice du pouvoir central de l'Etat.

Dans un deuxième temps, trois de ces organes dits majeurs sont traités plus en détail: le Parlement, le Chef de l'Etat et le Gouvernement.

Concernant le Parlement, il s'agit de connaître quel est le profit des différentes expériences depuis 1989, quelles sont les conséquences à en tirer et les changements à effectuer. Il est cependant certain qu'entre 1987. et 1989, le Parlement a reçu une appréciation très favorable dans la mesure où il incarnait d'une certaine manière le symbole du changement politique. En revanche, la question est de savoir quelle fut par la suite sa véritable importance dans le nouveau système démocratique. A la fin du XXème siècle, une tendance identique est à constater partout dans le monde, et dans laquelle la prééminence des Parlement diminue par rapport à celle de l'époque précédente. En Hongrie, il est dit que l'Assemblée Nationale est devenue une "sorte d'usine" rassemblant les élus "professionnels" qui votent une énorme quantité de lois, alors que les décisions prépondérantes sont prises en dehors de l'enceinte du Parlement.

Vraisemblablement, la constitution d'une Assemblée parlementaire plus restreinte dans un système bicaméral rendrait le fonctionnement de cet organe plus efficace.

Pour ce qui est du Président de la République, la question de l'étendue de ses pouvoirs se situe actuellement au centre des débats politiques. En évoquant l'exemple historique de la République de Weimar, l'auteur considère que dans les périodes de crise gouvernementale affectant également le Parlement, le rôle du Chef de l'Etat peut devenir extrêmement important même dans les systèmes parlementaires.

Quant au Gouvernement, la Constitution hongroise ne reflète pas l'importance effective qu'il possède. Dans le texte actuel, les articles relatifs au Gouvernement sont placés "derrière" ceux qui contiennent la réglementation d'autres organes comme la Cour constitutionnelle, le Commissaire parlementaire chargé des droits des minorités nationales et ethniques, la Cour des comptes et la Banque Nationale de Hongrie. L'auteur souligne qu'en réalité, le Gouvernement, notamment le Premier ministre situé au sommet de l'exécutif, possède un pouvoir considérable et joue un rôle prépondérant entre les organes de l'Etat.