

CSINK LÓRÁNT

Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4)

Kevés olyan kérdésköre volt a Magyar Országgyűlésnek, amely jobban foglalkoztatta volna a társadalmat, mint az államfőválasztás. Jóllehet, az a kérdés, hogy ki legyen Magyarország következő köztársasági elnöke, nem volt mentes a politikai pengeváltásoktól, számos olyan alkotmányjogi, parlamenti jogi problémát vetett fel, amely indokolja a részletesebb vizsgálódást. Ebből kifolyólag a továbbiakban, szigorúan szakmai szempontok szerint, először elemezni kívánom a köztársasági elnök megválasztásának rendjét Magyarországon, majd – mintegy tanulságképpen – azt a kérdést vizsgálom, hogy milyen gyakorlatot folytatnak az Európai Unió tagállamai az államfőválasztás kérdésében, végül pedig azt, hogy elképzelhető-e, érdemes-e a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése Magyarországon.

Ennek megfelelően elsőként a következő kérdésekre keresem a választ:

1. Van-e szerepe a határozatképességnek a választás során?
2. Hogyan értelmezhető az Alkotmány azon rendelkezése, hogy a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszerezni?
3. Milyen jelentősége van az érvénytelen szavazatoknak?

1. A köztársasági elnök megválasztásának rendje Magyarországon

Az Alkotmány alapján a köztársasági elnök megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Megjegyzendő, hogy ez a tény nem keletkeztet hierarchikus viszonyt a két intézmény között, ebben az esetben ugyanis az Országgyűlés nem a végrehajtó hatalmat ellenőrző, hanem választási funkcióját gyakorolja.¹

Az Alkotmány 29/B. § alapján az államfőválasztás legfeljebb három fordulóból áll. Az első két forduló egyértelműen szabályozott; ezekben megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni azt, aki megszerezte az összes képviselő

¹ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1998, 45. p.

kétharmadának szavazatát, azaz – amennyiben teljes létszámmal működik az Országgyűlés – 258 szavazatot.

A harmadik fordulóra vonatkozó rendelkezés a következő: „*Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a szavazatok többségét elnyerte*” [29/B. § (4) bek.].

1.1. Határozatképesség az elnökválasztási eljárásban

A határozatképességről mind az Alkotmány, mind a Hárszabály rendelkezik. Az Alkotmány 24. § (1) bek. alapján az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van. Ezt kiegészítve, a Hárszabály szerint akkor határozatképes az Országgyűlés, ha a képviselőknek több mint a fele, illetőleg – ha az Alkotmány vagy más törvény a határozathozatalhoz szükséges létszámot ettől eltérően szabályozza – a meghatározott számú képviselő jelen van [43. § (1) bek.].

A határozatképességgel kapcsolatban két kérdés igényel választ: először hogy milyen alkotmányjogi relevanciája van a hárszabályi rendelkezésnek, másodsor, hogy milyen viszonyban áll az Alkotmány 24. § (1) és a 29/B. § (4) bek.

Amennyiben a 24. § (1) bek. helyett a Hárszabály vonatkozó szakasza állna, ez a probléma nem lépne fel, hiszen ez utóbbi kivételeket enged a főszabály alól; az alkotmányi rendelkezésből éppen ez az utalás hiányzik. Kérdés tehát, hogy a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló normatív határozat kivételt tehet-e az Alkotmány rendelkezései alól, és értelmezheti-e azt megszorítóan.

Álláspontom szerint a feltett kérdésre határozott nem a válasz; az alacsonyabb szinten elhelyezkedő norma csak szigorúbb feltételeket szabhat a magasabb szinten elhelyezkedőhöz képest, enyhébbeket nem. Szigorúbb feltételek megállapítására van is példa az elnökválasztási eljárásban. Az Alkotmány szerint ugyanis az eljárást három egymást követő napon kell lefolytatni. Ez alapján megfelelne az Alkotmánynak egy olyan eljárás, amelyben például hétfőre tűzik ki az első fordulót, és szerdára a másodikat és a harmadikat. Egy házbizottsági állásfoglalás szerint azonban a második fordulót az első fordulót követő napon kell megtartani.² Ez a szabály nem minősíthető alkotmányellenesnek, mivel megmarad az Alkotmány rendelkezéseinek keretein belül; a házbizottsági állásfoglalás megtartása feltétlenül maga után vonja az alkotmányos szabály megtartását.

² A Házbizottság 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása, 7. pont.

Ez nem jelent azonban analógiát az Alkotmány és a Hárszabály hivatkozott rendelkezéseinek viszonyára, mivel abban az esetben az alacsonyabb norma enyhébb, és nem szigorúbb.

Másodszorra vizsgáljuk meg az Alkotmány 24. § (1) és 29/B. § (4) bek. viszonyát. A kettő közül mind a nyelvtani, mind a történeti-teleologikus értelmezés alapján az utóbbi bekezdés tűnik erősebbnek. Nyelvtani értelmezés szerint ugyanis a „szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül” kitétel kivételt jelent a határozatképesség főszabálya alól, így a *lex specialis derogat legi generali* elve alapján az utóbbit kell alkalmazni. Ugyanerre a következtetésre vezet a történeti értelmezés is. A 29/B. § szinte szó szerint a Magyarország állam formájáról (sic!) szóló 1946. évi I. tc. 4. §-ának rendelkezéseit vette át. A hivatkozott rendelkezésnek pedig az volt a célja, hogy a harmadik fordulóban mindenképp válasszanak köztársasági elnököt, és ne legyen a határozatképesség hiánya az államfőválasztás akadálya.

Ezzel ellentétes álláspont következhet a rendszertani értelmezésből, amely alapján az Alkotmányban korábban szereplő szabály erősebbnek tűnik a későbbinél. Ezen gondolatmenet szerint a „szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül” kitétel mellett is szükség van a határozatképességre, a rendelkezés csupán arra utal, hogy a harmadik forduló nem igényel minősített többséget. Ez az értelmezés kétségtelenül erősíti a köztársasági elnök legitimitását, így ugyanis elkerülhető, hogy esetleg egyetlen képviselő válassza meg a Magyar Köztársaság elnökét. Emellett az érvelés mellett hozható fel az is, hogy a köztársasági elnök megválasztásának joga nem a képviselőket, hanem az Országgyűlést illeti. Az Országgyűlés pedig testületileg hozza meg döntéseit, éppen emiatt rendelkezik úgy az Alkotmány, hogy az Országgyűlés csak akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van – ezt a határozatképességi szabályt kell figyelembe venni minden más személyi döntésnél is.

A fentiek ellenére a nyelvtani és a történeti-teleologikus értelmezés jelen esetben erősebbnek tűnik a rendszertaninál. Így a határozatképességre vonatkozó két kérdés megválaszolása után arra a következtetésre juthatunk, hogy a köztársaságielnök-választás harmadik fordulójára nem vonatkozik a határozatképesség általános szabálya, de nem a hárszabályi rendelkezés, hanem az Alkotmány 29/B. § (4) bek. alapján.

1.2. Ki szerzi meg a „szavazatok többségét”?

Hasonló nehézségekkel szembesülhetünk abban az esetben is, ha a mondat második felét kívánjuk elemezni. A vonatkozó bekezdésben az szerepel, hogy a harmadik fordulóban megválasztott köztársasági elnök az, aki [...] a szavazatok többségét megszerzi. Felmerül ugyanis az a probléma, hogy többségen relatív vagy abszolút többséget kell-e érteni.

A felvetett probléma első ránézésre álprobléma, mivel a harmadik fordulóban legfeljebb két jelölt vesz részt, így nincsen különbség abszolút és relatív

többség között; az, aki több szavazatot szerzett, szükségszerűen megszerezte a kettejükre összesen leadott szavazatok több mint felét is.

Ebben az esetben azonban – a vonatkozó alkotmányi bekezdés megfogalmazása miatt – a felvetett kérdés csak látszólag álprobléma, és szükséges a relatív és abszolút többség definiálása. Jelen cikkben relatív többségen két jelölt esetében azt értem, ha valamelyik jelölt több szavazatot szerez vetélytársánál, egy jelölt esetében pedig azt, ha több „igen” szavazat születik, mint „nem”. Ezzel szemben az abszolút többséget az szerzi meg, aki az összes leadott szavazat több mint felét megszerzi.

Az Országgyűlés gyakorlata a relatív többség elvét követi, így a harmadik forduló után az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki több szavazatot szerez. Mivel a harmadik fordulóban mér csak az a két jelölt vehet részt, aki a második fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte, így – hacsak nincsen szavazategyenlőség a jelöltek között – valamelyik jelölt többséget szerez.

Kérdéses azonban, hogy az államfőválasztás harmadik fordulójában hogyan kell figyelembe venni az érvénytelen szavazatokat. Az Országgyűlés Ügyrendi bizottságának állásfoglalása szerint a „köztársaságielnök-választás harmadik fordulójában az érvénytelen szavazatok nem dönthetik el a választás végeredményét, azokat az eredmény megállapítása során figyelmen kívül kell hagyni.”³ Ez az állásfoglalás azonban vitatható, létezik olyan értelmezés, amely eltérő következtetéshez vezet.

A köztársasági elnök megválasztását az Alkotmányon kívül nem szabályozza más jogszabály. Az eljárási kérdéseket – a Házbizottságot alapul véve – a titkos szavazás lebonyolításának rendjéről szóló házbizottsági állásfoglalás rögzíti.⁴ Ez az állásfoglalás különbséget tesz a semmis szavazat és az érvénytelen szavazat között. Semmis az a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le, bélyegzőnyomat nélküli szavazólapon adtak le, továbbá az a szavazat, amelyet a képviselő nem dobott be az urnába. Érvénytelen pedig az a szavazat, amelyről nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy a képviselő kire szavazott.

A semmis és az érvénytelen szavazat között az a joghatásbeli különbség, hogy – bár a szavazás eredményét sem a semmis, sem az érvénytelen szavazat nem befolyásolja – a határozatképesség számításánál a semmis szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni, az érvényteleneket viszont figyelembe kell venni.⁵ A határozatképességnek azonban az Országgyűlés – helyes – álláspontja szerint nincs szerepe, mivel az első két fordulóban mindenképp részt kell vennie a kép-

³ Az Ügyrendi bizottság 47/2002–2006. ÜB. Általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

⁴ A Házbizottság 2005. május 30-án, 2002. szeptember 26-án és 2001. október 11-én módosított, 1998. november 26-i állásfoglalása.

⁵ A szavazat semmissége és érvénytelensége közötti különbségtétel hasonlít a polgári jogban használt „nem létező” és „érvénytelen” fogalmak közötti különbségtételre. Nyilvánvaló, hogy ha a képviselő nem ad le hivatalos szavazólapot (semmis szavazat), akkor szavazata közjogi értelemben nem létezik, míg ha lead ugyan szavazólapot, de az nem felel meg a formai feltételeknek, a szavazat érvénytelen ugyan, de létező.

viselők kétharmadának (különbön biztosan eredménytelen a forduló), a harmadik fordulóban pedig akár egyetlen képviselő is választhat köztársasági elnököt. Így a semmis és az érvénytelen szavazat közötti különbségtétel ebben az esetben csak elvi jellegű.

Nagyjából hasonlóan szabályozza az országgyűlési választások érvénytelen szavazatait a választási eljárásról szóló 1997. évi. C. tv. Eszerint érvénytelen az a szavazat, amit érvénytelen szavazólapon adtak le, nem a jelölt neve alatti, fölötti vagy melletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonal, illetve amit kiesett jelöltre adtak le [69. § (4) bek.]. A választási törvények, valamint az OVB következetes gyakorlata alapján az érvénytelen szavazat nem joghatás nélküli. Leadott szavazatnak számít, így a választás érvényességének kérdésében figyelembe kell venni, de más tekintetben nem befolyásolja a szavazás végeredményét. Amennyiben az adott egyéni választókerületben csak két jelölt „marad talpon” a második fordulóban (mert nem érték el többen a 15 százalékot, és a harmadik jelölt visszalépett), akkor az szerez mandátumot, aki – akárcsak egyetlen szavazattal is – több érvényes szavazatot szerzett, függetlenül attól, hogy hány érvénytelen szavazatot adtak le. (Ilyen esetben az érvénytelen szavazatok csak eljárási kérdéseket vetnek fel, mint a szavazatok újraszámolása).

Amennyiben a köztársaságielnök-választásra vonatkozó alkotmányi szabály nyelvtani értelmezéséből indulunk ki, az volna megállapítható – szemben az Ügyrendi bizottság állásfoglalásával – hogy nincs analógia az országgyűlési választások második, és az államfőválasztás harmadik fordulója között. Ahhoz ugyanis, hogy az egyéni képviselőjelölt a második fordulóban mandátumot szerezzen – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. értelmében – a „legtöbb érvényesen leadott szavazatot” kell megszereznie [7. § (3) bek. b) pont]. Ezzel szemben a köztársaságielnök-jelöltnek a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszereznie. Az Alkotmány többségen minden esetben abszolút többséget ért, így például a képviselők több mint felének szavazatát az összes képviselő több mint felének szavazataként kell értelmezni.

Nyelvtani értelmezéssel az állapítható meg, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései nem szinonimák, jelentéstartalmuk eltérő. Amíg a képviselőjelöltnek a második fordulóban elegendő „csupán” több szavazatot gyűjtenie vetélytársainál (relatív többség), az államfőjelöltnek az összes leadott szavazat többségét kell megszereznie; azaz több szavazatot, mint amennyi a másik jelöltre leadott szavazatok és az érvénytelen szavazatok összege (abszolút többség).

A nyelvtani értelmezés erősíti továbbá a köztársasági elnök legitimitását, mivel a harmadik fordulóban biztosított, hogy azoknak a többsége, akik leadtak szavazatot, támogatják a megválasztott köztársasági elnök személyét.

Szükséges megjegyezni, hogy ez a megoldás nem teszi az érvénytelen szavazatot érvényessé. Az érvényes szavazat ugyanis azt befolyásolja, hogy melyik jelölt szerez többséget, ezzel szemben az érvénytelen szavazat csak a választás eredményességét vagy éppen eredménytelenségét.

A teleologikus értelmezés a nyelvtanítól eltérő következtetéshez vezet. A teleologikus értelmezés szerint a harmadik fordulóról szóló rendelkezések azt a célt szolgálják, hogy mindenképpen eredményes legyen az államfőválasztás, ne álljon elő bizonytalan közjogi helyzet, a Köztársaságnak legyen elnöke. Ezekre tekintettel a teleologikus értelmezést követve nem érvényesül a határozatképesség általános szabálya a harmadik fordulóban, és emiatt elegendő a relatív többség is.

A „szavazatok többsége” kitéllel szemben az is felhozható problémaként, hogy értelmetlennek bizonyul abban az esetben, ha a harmadik fordulóban csak egy jelölt vesz részt. Ebben az esetben ugyanis nincs kivel „versenyeznie” a több szavazatért, ilyenkor nyilván több támogató szavazatot kell szerveznie, mint ellenzőt.

Mint látható, a „szavazatok többsége” megfogalmazás különböző értelmezései eltérő eredményre vezetnek, és ez jogbizonytalanságot eredményezhet. Így bár az Alkotmány 29/B. § – kiegészülve a Házzsabállyal és a bizottsági állásfoglalásokkal – alkalmas a köztársasági elnök egyértelmű megválasztására, szükségesnek mutatkozik egyes szabályok módosítása. Amennyiben ugyanis az Országgyűlés – jelenlegi gyakorlatát folytatva – kitarthat emellett az álláspont mellett, hogy a harmadik fordulóban elegendő a megválasztáshoz a relatív többség, akkor a 29/B. § (4) bekezdésben szereplő „szavazatok többségét” kifejezést kellene módosítani, úgy, hogy ne vezessen a követett gyakorlattól eltérő eredményre a nyelvtani értelmezés. Lehetséges megoldás például: *A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – több szavazatot szerez. Amennyiben a harmadik fordulóban egy jelölt vesz részt, a jelölt akkor megválasztott köztársasági elnök, ha a jelöltet támogató szavazatok száma meghaladja a jelölt ellen leadott szavazatok számát.*

1.3. Az érvénytelen szavazatokkal kapcsolatos további kérdések

Az államfőválasztás során felmerül az a kérdés is, hogy azonos megítélés alá esik-e a tartózkodás és az érvénytelen szavazat leadása.

Az Országgyűlésben a képviselők igennel, nemmel vagy tartózkodással szavazhatnak [Házzsabály 64. § (2) bek.]. Az államfőválasztás azonban az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalása alapján kivételt képez a főszabály alól, eszerint az állásfoglalás szerint ugyanis „a vezető közjogi tisztségek betöltőinek az Országgyűlés által titkos szavazással történő választása során nem alkalmazható a Házzsabály 64. § (2) bekezdés. A titkos választásnál a jelöltre vagy a jelölt ellen leadott szavazatokkal lehet voksolni, «tartózkodom» állásfoglalásra nincs mód”.⁶ Az Ügyrendi bizottság következetes megállapítása szerint a „tartózkodom” szavazat érvénytelen szavazatnak minősül, mivel az ilyen szavazat-

⁶ AIB. 1995. június 1.

ból nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a jelölt kire szavazott⁷ (lásd előbb: érvénytelen szavazat). Mindezekre tekintettel az Ügyrendi bizottság az Alkotmányügyi bizottság előbb ismertetett állásfoglalását hatályában fenntartotta.

Ennek figyelembevételével alakította ki a Házbizottság a köztársaságielnök-választás szavazólapjainak mintáit. Amennyiben a választáson csak egy jelölt vesz részt, a képviselők az „igen” és a „nem” között választhatnak. Ha a képviselők a köztársasági elnöki tisztségre több jelöltet ajánlanak, akkor a szavazólapon nem eldöntendő kérdés szerepel, hanem a jelöltek közül kell választani.⁸ Ezt az eljárási rendet az Ügyrendi bizottság is megerősítette, kifejtve, hogy az igen szavazat már önmagában a többi jelölt elutasítását jelenti. Felhívta továbbá a figyelmet, hogy „a »nem« szavazat egyes képviselőknek több szavazat leadásának lehetőségét biztosítaná, amely ellentétben áll azzal az elvvel, hogy minden képviselőnek azonos számú szavazata lehet.”⁹

Felmerül végül ez a kérdés, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha a harmadik fordulóban sem sikerül megválasztani a köztársasági elnököt, azaz a választás eredménytelen. Az a hatályos szabályozás és értelmezés alapján a következő esetekben fordulhat elő:

1. egy jelölt esetén akkor, ha nem született több „igen” szavazat, mint „nem”;
2. két jelölt esetén akkor, ha a jelöltek szám szerint ugyanannyi szavazatot szereztek.

Mint arra a korábbiakban tettem utalást, véleményem szerint a 29/B. § (4) bek. nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy abban az esetben is eredménytelen a szavazás, ha a harmadik fordulóban a jelöltre érkezett szavazatok száma nem haladja meg a másik jelöltre leadott és az érvénytelen szavazatok összegét. A hatályos szabályozás azonban – abból kiindulva, hogy tartózkodásra nincs mód – a relatív többséget követeli meg.

Eredménytelen választás esetén az Ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint az egész választási eljárást meg kell ismételni.¹⁰ Ez a megoldás kétségtelenül jobban szolgálja a jogbiztonságot, így inkább megfelel az alkotmányossági követelményeknek, mintha csak a harmadik fordulót kellene megismételni. Ilyen esetben tehát az Országgyűlés elnöke új választást tűz ki.

⁷ Az Ügyrendi bizottság 50/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

⁸ A Házbizottság 2005. május 30-án módosított, 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása a köztársasági elnök választásának eljárási rendjéről. 2. és 3. melléklet.

⁹ Az Ügyrendi bizottság 49/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

¹⁰ Az Ügyrendi bizottság 18/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.).

1.4. Megoldásra váró problémák

Az Ügyrendi bizottság az államfőválasztás több vitás kérdését rendezte állásfoglalásaival. Praktikus okokból azok a kérdések kerültek a bizottság elé, amelyek a 2005-ös választásnál felmerültek vagy felmerülhettek. Így került megválaszolásra az érvénytelen szavazatok, az eredménytelen választás és a tartózkodás lehetőségének problematikája, melyek megkönnyítették az elnökválasztás egyértelmű lefolytatását, elősegítve ezzel a jobbiztonságot. A köztársasági elnök választásával kapcsolatban azonban további kérdések is felmerülnek, ezek közül kettőt emelek ki.

Elsőként, hogy milyen közjogi helyzet áll elő, ha a köztársasági elnök hivatali idejének lejártáig nem sikerül megválasztani az új elnököt. Felmerül, hogy ilyen esetben a köztársasági elnök megválasztásáig feladatait az Országgyűlés elnöke látja el. Ennek közjogi alapja az, hogy a köztársasági elnököt – megkötésekkel – az Országgyűlés elnöke helyettesíti [Alk. 29/E. §]. Az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy az államfői jogkört gyakorló házelnök nem ideiglenes köztársasági elnök, így felhatalmazása csak arra terjed ki, hogy a két köztársasági elnök közötti interregnum időszakában biztosítsa az intézmény folyamatos működését.¹¹

Problémaként merül fel azonban, hogy a hivatkozott alkotmányi szakasz alapján a helyettesítésnek akkor van helye, ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatva van, vagy ha megbízatása idő előtt megszűnt. Nem ez a helyzet áll elő azonban akkor, ha a köztársasági elnöknek lejár a megbízatása, csak az Országgyűlés – az Alkotmány ellenére – nem választja meg időben a következő köztársasági elnököt. Mivel azonban ilyen esetben is felmerülhetnek halasztást nem tűrő, feltétlenül elvégzendő feladatok (pl. választás kiírása, kinevezések stb.), így valószínűnek tűnik, hogy ilyen esetben az alkotmányi rendelkezést kiterjesztően kell értelmezni, oly módon, hogy az Országgyűlés elnöke minden esetben eljár a köztársasági elnök helyett, ha nincs köztársasági elnök hivatalban, vagy akadályoztatva van – annak ellenére, hogy a szó szerinti értelmezés nem erre a következtetéshez vezet. A probléma feloldása érdekében az alkotmányozónak vagy tágítania kellene a kört, amikor az Országgyűlés elnöke helyettesítheti a köztársasági elnököt, vagy más, áthidaló megoldást kellene találnia. Ilyen megoldás lehet például az is, hogy a hivatalban lévő köztársasági elnök hivatali ideje meghosszabbodik addig, amíg az Országgyűlés a következő köztársasági elnököt nem választja meg. A visszaélések elkerülése érdekében határidőt is meg lehetne állapítani, hogy legfeljebb mennyi idővel hosszabbodhat meg államfői mandátum. Természetesen ez csak látszátmegoldás, mivel az sem tekinthető kizártnak, hogy a meghosszabbított határidő is eredménytelenül telik el.

¹¹ Lásd bővebben 7/1990 (IV. 23.) ABH.

Másodszor, az elnökválasztással kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a választás második fordulójában „holtverseny” alakul ki a második helyen. Az Alkotmány szerint ugyanis a harmadik fordulóban csak az a két jelölt vehet részt, akikre a második fordulóban a legtöbb szavazatot adták le. Ez a körülmény azért hozná nehéz helyzetbe a választás lefolytatóit, mert az alkotmányozó feltett szándéka, hogy a harmadik fordulóban csak két jelölt vegyen részt [a 29/B. § (4) bek. expressis verbis kifejti, hogy két jelöltre lehet szavazni], így nagy valószínűséggel nem alkalmazható a sportvilágból vett analógia, hogy ilyenkor két ezüstérmes osztanak ki.

Mindkét helyzet bekövetkezte esetén csak alkotmányértelmezéssel lehetne a vitás kérdéseket rendezni.

1.5. Kitérő: a szavazás titkossága

Az elnökválasztással összefüggő kérdések vizsgálata során nem lehet figyelmen kívül hagyni a közéletben nagy visszhangot kiváltó kérdést: mit jelent a szavazás titkossága.

A szavazás titkossága a – választásra való jogosultság általánossága és egyenlősége, valamint a választás közvetlensége mellett – a választójog klasszikus alapelvei közé tartozik, melyet mind az Alkotmány, mind a választási törvények rögzítenek.

A titkos szavazás intézményének a célja a választás tisztaságának megóvása, azaz annak biztosítása, hogy a választópolgár szabad akaratából, lelkiismeretének megfelelően adja le szavazatát, és ne kelljen tartania szavazatának esetleges következményeitől. Ennek megfelelően a választási szervek kötelesek biztosítani a szavazás titkosságát. Ezzel összhangban állapítja meg az Alkotmánybíróság is, hogy „a szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetve megállapítható” [32/2004. (IX. 14.) ABH.].

Az Alkotmánybíróság azonban ugyanebben a határozatban leszögezi, hogy a szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog [...] egyik eljárási garanciája.

A határozatból az olvasható ki, hogy a titkosság az állami szerveket köti (nem a választót), annak érdekében, hogy a választópolgár akaratán kívül senki ne tudhassa meg a szavazat tartalmát. Nincs azonban akadálya annak, hogy a választópolgár szabad akaratából nyilvánosságra hozza szavazatát, főleg nem teszi a nyilvánosságra hozatal a szavazatot érvénytelenné.

Ennek analógiájára megállapítható, hogy ha az Országgyűlés általi titkos választásokon a képviselők nyilvánosságra hozzák szavazataikat, ez nem teszi

érvénytelenné sem a szavazatot, sem a választást – amennyiben a nyilvánosságra hozatal szándéka jogellenes befolyástól mentes.

2. A köztársasági elnök megválasztásának rendje az Európai Unió tagállamaiban

Mind a politikusok, mind a jogászai szakma képviselői többször felvetették a köztársaságielnök-választásra vonatkozó szabályok módosítását. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy az Európai Unió egyes tagállamai milyen megoldásokat dolgoztak ki az államfőválasztásra.

Az egyes megoldásokat a következő táblázat foglalja össze:

	Választás módja	I. ford.	II. ford.	III. ford.	Feltétel
Ausztria	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, év elejéig 35. év betöltése
Csehország	parlament, két kamara együttes ülésén	abszolút (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (együtt)	Szenátusba választható (állampolgár, 40 év)
Észtország	parlament v. Választói Testület	2/3	2/3	2/3 (ha nem, a Választói Testület választ)	állampolgár, 40 év
Finnország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	Finnországban született állampolgár
Franciaország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	-
Görögország	parlament	2/3	2/3	3/5 (ha nem, a parlamentet felosztatják)	5 éve állampolgár, apja vagy anyja görög, 40 év, választópolgár
Irország	közvetlen	szavazatátruházó rendszer (STV)	-	-	állampolgár, 35 év
Lengyelország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, 35 év
Lettország	parlament	abszolút	-	-	40 év, teljes jogú állampolgár, nem kettős állampolgár
Litvánia	közvetlen	abszolút (ha több mint fele részt vett)	relatív (2 jelölt)	-	születéssel állampolgárságot szerzett, 3 éve ott él, 40 év, passzív választójog
Magyarország	parlament	2/3	2/3	relatív (2 jelölt)	35 év, választópolgár
Németország	Szövetségi Kögyűlés	abszolút	abszolút	relatív	40 év, állampolgár, passzív választójog
Olaszország	parlament, két kamara együttes (kibővített) ülésén	2/3	2/3	abszolút	50 év, állampolgár, rendelkezik polgári és politikai jogokkal
Portugália	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	portugál származású, választópolgár, 35 év
Szlovákia	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választópolgár
Szlovénia	közvetlen	relatív	-	-	állampolgár

Forrás: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

A táblázat értelemszerűen nem tartalmazza az Európai Unió monarchikus berendezkedésű államait (Svédország, Dánia, Egyesült Királyság, Spanyolország,

Belgium, Hollandia, Luxemburg), mivel azok államfői nem választás, hanem öröklés útján töltik be hivatalukat. Megjegyzendő azonban, hogy a trón betöltésének rendje a parlamentáris monarchiákban sem egységes. A legtöbb állam az elsőszülöttség elvét követi, azaz az uralkodó idősebb gyermeke (és azok leszármazottai) a trónöröklés tekintetében megelőzik a fiatalabb gyermekeket – függetlenül attól, hogy a legidősebb gyermek milyen nemű. Ebben a rendszerben a másodszülött csak abban az esetben örökölheti a trónt, ha az elsőszülött lemondás, alkalmatlanság vagy valamilyen kizáró ok miatt arra képtelenné válik.

Ettől a rendszertől eltér a spanyol megoldás. A spanyol alkotmány alapján *„a trónöröklés az elsőszülöttség és a belépés rendjét követi, amelyben a korábbi ág mindig előnyt élvez a későbbivel szemben, ugyanazon ágon belül a közelebbi rokonsági fok a távolabbival szemben, ugyanazon rokonsági fokon belül a férfi a nővel szemben, ugyanazon nemen belül az idősebb korú személy a fiatalabbal szemben”* [57. § (1) bek.]. Ebben a megoldásban tehát elsődlegesen a leszármazott neme számít, és csak másodlagosan a kora.

Nagyobb eltérés mutatkozik a trónöröklés eljárási kérdéseiben, az esetleges kizárési okokban, illetve abban a kérdésben, hogy mi a teendő a trón megüresedése esetén. Ezek közül a kizárési okokat hasonlítom össze részletesebben. A trónutódlásból való kizárás azért számít alkotmányjogi szempontból specifikumnak, mivel a parlamentáris monarchiák államfői főszabály szerint nem tartoznak sem politikai, sem jogi felelősséggel – a Locke-féle *King can do no wrong* alapján.

Az egyes alkotmányok meghatároznak azonban olyan eseteket, amikor a trónörökös olyan mértékben vét az adott ország királyi házzal szemben felállított követelményei ellen, hogy emiatt nem örökölheti az ország trónját. A legtipikusabb esetek a következők:

- nem követi az államvallást,
- engedély nélkül köt házasságot, vagy
- más állam államfőjévé válik.

Azokban az államokban, amelyeknél az állam és egyház elválasztása nem történt meg, uralkodóktól, trónörökösöktől gyakran elvárt követelmény, hogy az államvallást kövesse. Erre a legklasszikusabb, alkotmányinak tekinthető szabályozást az angol Act of Settlement (1701) tartalmazza, amely a következőképpen rendelkezik: *„törvénybe foglalták továbbá, hogy mindazon személyek, akik kibékültek, kibékülnek vagy egyesülnek a római Szentszékkal vagy egyházzal, vagy a pápai vallást gyakorolják vagy pápistával kötnek házasságot, kizáratnak, és a törvény alapján örök időkre képtelenek örökölni, birtokolni vagy élvezni a koronát és a királyi kormányzás jogát”*. Hasonlóan rendelkezik a dán alkotmány (5. §) és a svéd Trónöröklési törvény is (4. §).

Gyakori szabály továbbá, hogy a trónörökös csak a Parlament, illetve a király és a Parlament beleegyezésével köthet házasságot; ilyen szabály található a belga, a holland, a spanyol és a svéd alkotmányokban. Alkotmányi szempont

továbbá a perszónálunió is, így az uralkodó nem válhat más állam államfőjévé – mondja ki a belga, a dán és a svéd alkotmány.

2.1. A köztársasági elnök megválasztására vonatkozó megoldások

Azokban az államokban, amelyekben az államfői tisztséget nem öröklés útján töltik be, ki kellett dolgozni a köztársasági elnök megválasztásának rendjét. Az Európai Unió tagállamait – mint azt a fenti táblázat mutatja – két csoportba lehet sorolni; az első csoportba tartozó államok elnökeit közvetlenül választják, míg a másodikba tartozókat a Parlament választja meg.

2.1.1. Közvetlen választás

A köztársasági elnök közvetlen megválasztását preferáló államok többsége kétfordulós választást tart, amely első fordulójában abszolút többség szükséges a tisztség megszerzéséhez, és ha ezt a többséget egyik jelölt sem éri el, a „legjobb kettő” részvételével második forduló tartanak, ahol már relatív többség is elegendő. Ezt a megoldást követi Ausztria, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália és Szlovákia.

A fenti felsorolásból a litván megoldás különbözik a többitől. Litvánia alkotmányos rendje a többinél szigorúbb feltételeket követel meg; ugyanis nem csupán eredményességi (összes leadott szavazat több mint fele) követelményt, hanem érvényességit is meghatároz – a választás első fordulója csak abban az esetben érvényes, ha azon a választópolgárok több mint fele részt vesz. A szabályozást enyhíti, hogy abban az esetben is érvényes és eredményes az első forduló, ha bár nem vett részt a választópolgárok több mint fele a választáson, de valamelyik jelölt megszerezte az összes választópolgár szavazatának egyharmadát. A litván szabályozás érdekessége továbbá, hogy amennyiben az első fordulóban csak két jelölt vett részt, és a forduló érvénytelen vagy eredménytelen, nem második fordulót, hanem új választást tartanak.

Az államfőt közvetlenül választó államok közül Szlovéniában és Írországban egyfordulós a választási rendszer. Szlovéniában megválasztott köztársasági elnök az, aki a választáson több szavazatot szerzett vetélytársainál, függetlenül attól, hogy mekkora többséget ért el, illetve, hogy hányan vettek részt a választáson (relatív többség). Írország pedig az Európában ritka szavazatátruházó rendszert (STV) alkalmazza, amely szintén módot ad arra, hogy egy fordulóban elnököt lehessen választani.

2.1.2 Közvetett választás

Lényegesen nagyobb szórást mutat azon államok gyakorlata, amelyek elnökeit a nép nem közvetlenül, hanem választott képviselőin keresztül választja. Tipikus esetben a köztársasági elnököt a Parlament választja, ettől csak Észtország és Németország tér el.

Bevett gyakorlat, hogy kétkamarás Parlament esetében a két kamara együttesen ülésezik, ezt a megoldást követi Csehország és Olaszország. Mindkét államban legfeljebb három fordulót tartanak, de az egyes fordulóknak megkívánt többség a két államban eltérő. Olaszországban – Magyarországhoz hasonlóan – az első két fordulóban a Parlament tagjai kétharmadának, a harmadikban több mint felének szavazata szükséges. Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jelölt milyen arányban kapta meg a képviselők, és milyen arányban a szenátorok támogatását.¹²

Ettől eltér Csehország gyakorlata. A Cseh Köztársaság Alkotmánya szintén háromfordulós választást rendel. Az első fordulóban az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki megszerzi külön a képviselők, és külön a szenátorok abszolút többségét. Ez a szabály a második fordulóra annyiban enyhül, hogy elegendő a relatív többség – igaz, még ebben az esetben is a többséget külön-külön kell vizsgálni. A második forduló akkor eredményes tehát, ha valamelyik jelölt megszerezte a jelenlevő képviselők és a jelenlevő szenátorok többségét. A harmadik fordulóban azonban már a tényleges relatív többség elve érvényesül, az nyeri el az elnöki hivatalt, aki a szavazatot leadók többségének támogatását megszerzi (függetlenül attól, hogy a szavazók a képviselők vagy a szenátorok közül kerültek ki).

Egykamarás Parlament választ köztársasági elnököt Magyarországon, Görögországban, Lettországon és – némi eltéréssel – Észtországban. A négy állam közül kétségtelenül a lett megoldás a legegyszerűbb, a köztársasági elnököt a Parlament egy forduló alatt abszolút többséggel választja. A lett alkotmány nem rendelkezik arról az esetről, ha ezt a többséget egyik jelölt sem szerzi meg, így valószínűsíthető, hogy ilyen esetben új választást kell tartani.

A görög és a magyar megoldás annyiban hasonlít, hogy mindkét államban legfeljebb háromfordulós a köztársaságielnök-választás, és mindkét államban kétharmados többség szükséges az első két fordulóban az eredményességhez. Lényeges különbség azonban, hogy Görögország a harmadik fordulóra is minősített többséget tart fenn, és csak annyi „könnyítést” biztosít, hogy a 2/3-os többséget 3/5-re csökkenti. Amennyiben a görög parlament a harmadik fordulóban sem tud köztársasági elnököt választani, felosztatják, és új választásokat írnak ki.

A magyar és a görög megoldással rokonítható az észt is, mivel Észtországban is három forduló az elnökválasztás, és ott is 2/3-os többség szükséges az első két fordulóban. Észtország alkotmányjogi specifikuma az, hogy a harmadik fordulóra is megtartja a 2/3-os többséget, és amennyiben ez a forduló is eredménytelennek bizonyul, az elnökválasztás joga egy külön erre a célra létrehozott Választói Testületre tevődik át.¹³

¹² Megjegyzendő, hogy Olaszországban a köztársasági elnök megválasztására a parlament kibővül a régiók küldötteivel is.

¹³ A Választói Testület gyakorlatilag egy „felduzzasztott” Parlament, mivel áll egyfelől a parlamenti képviselők, másfelől önkormányzatonként egy, delegált tagból.

Speciális szerv választja meg a Német Szövetségi Köztársaság elnökét is. Németországban a választói testület a Szövetségi Közgyűlés, amelynek tagjai a Szövetségi Gyűlés tagjai és a tartományi népképviselők által megválasztott tagokból áll. A választás szintén háromfordulós; az első két fordulóban abszolút, a harmadikban relatív többség szükséges.¹⁴

2.2. A köztársasági elnökkel szemben támasztott feltételek

A köztársasági elnök kiemelt közjogi státusa miatt bevett gyakorlat, hogy az alkotmányok az általános passzív választójogi követelményeken túlmenően többletkövetelményeket kívánnak meg a köztársasági elnöktől. A köztársasági elnökkel szemben támasztott követelmények a következő csoportokba sorolhatóak:

1. általános követelmények,
2. életkori kitétel, valamint
3. az állammal való szoros kötődés megkövetelése.

Az általános követelmények a passzív választójoghoz szükséges anyagi jogi és eljárási követelményeket jelölik, ide tartozik az állampolgárság és a választójog.

Az életkori kitétel lényege, hogy a köztársasági elnöki hivatal csak egy bizonyos – az általános 18 éves korhatárnál magasabb – kor elérése után tölthető be. Ez az életkor a legtöbb államban 35–40 év; 35 éves korhatárt alkalmaz Ausztria, Írország, Lengyelország, Magyarország és Portugália, 40 éveset Csehország, Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia és Németország. A cseh alkotmány ugyan *expressis verbis* nem deklarálja a köztársaságielnök-választásra vonatkozó fejezetben a negyven éves korhatárt, ám csak az választható meg államfőnek, aki a Szenátusba is választható. A Szenátusba való választásnak azonban feltétele a 40. életév betöltése. A fentieknél magasabb életkori követelményt csak Olaszország állapít meg; az Olasz Köztársaság első emberének 50. életévét kell betöltenie.

Az alkotmányban meghatározott életkort rendszerint a választás első fordulójáig kell betölteni, ez alól az Európai Unió országai közül csak Ausztria kivétel; az osztrák alkotmány rendelkezése alapján a köztársasági elnöknek a választás évének első napja előtt kell betöltenie 35. életévét [60. § (3) bek.].

Kisebbségben vannak azok az államok, amelyek nem szerepeltek az általános életknél magasabb életkori kitételt; ezek Finnország, Franciaország, Szlovákia és Szlovénia.

Nem ritka továbbá, hogy egyes alkotmányok az állampolgárságnál is szorosabb kapcsolatot követelnek meg a köztársasági elnöktől. Ennek lehetséges formája, hogy az alkotmány megköveteli, hogy a köztársasági elnök megválasz-

¹⁴ Bár az alkotmány nem korlátozza az elnökjelöltek számát, az utóbbi időben mindig két jelölt verseng a hivatalért, így az első forduló eredményes szokott lenni.

tása előtt meghatározott ideig állampolgár legyen, ez az idő Litvániában három év, Görögországban öt.

Az államfő szülőfölddel való kapcsolatát erősítendő, néhány állam – amerikai mintára – megköveteli azt is, hogy a köztársasági elnök az ország területén születessen, pontosabban: születéssel szerezze meg az adott állam állampolgárságát. Így rendelkezik Litvánia és Finnország alkotmánya.

Ebbe a körbe sorolhatóak azok az alkotmányok is, amelyek származási kitévelt tartalmaznak; a portugál államfőtől megkövetelik, hogy portugál származású legyen, Görögország elnöke pedig csak az lehet, akinek apja vagy anyja görög származású.¹⁵

2.3. Az elnökválasztási tanulságok összegzése

Az Európai Unió köztársasági államformájú államai elnökválasztási szabályainak vizsgálata során arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányozókat a következő célok vezették:

1. a köztársasági elnök minél szélesebb körű támogatást élvezzen;
2. az elnökválasztás végső soron eredményes legyen.

A minél szélesebb körű támogatás a köztársasági elnöki tisztség kiemelt közjogi jelentősége miatt szükséges. Ezen elv miatt bízza több alkotmány a népre az elnök megválasztását, de érvényesül az elv a közvetett választást előnyben részesítő államokban is. A kétkamarás parlamentek együttes ülést tartanak (Csehország, Olaszország), az egykamarások pedig vagy fenntartják a minősített többséget (Görögország), vagy speciális választói testületre bízzák a köztársasági elnök megválasztását (Németország, Észtország). A parlamenti többség így végső soron csak két államban, Magyarországon és Lettországon tudja keresztül vinni saját elnökjelöltje megválasztását.

Az eredményesség érdekében azokban az országokban, amelyek közvetlenül választják elnökeiket, legalább a második fordulóban elegendő a relatív többség. Ugyanez a tétel érvényesül azokban az államokban is, ahol a köztársasági elnököt a parlament választja. Ilyen államokban az utolsó fordulóban rendszerint a relatív többség is elegendő (Csehország, Magyarország, Németország), vagy eredménytelenség esetére külön testületet hoz létre (Észtország). Ennél szigorúbb az olasz és a lett megoldás, bár a minősített többség végső soron ezekben, az államokban sem követelmény. A harmadik fordulóban csak Görögországban követelmény a minősített többség, de itt kellőképpen „fenyegető” tényező az elnökválasztás sikertelensége, a parlament feloszlata. Megjegyzendő, hogy ezzel a szabállyal mind a kormány, mind az erős ellenzék visszaélhet, ha úgy ítéli meg, hogy a rendkívüli választások számára kedvezőbb eredményt hoznak az éppen adott parlamenti erőviszonyoknál.

¹⁵ A görög szabályozás liberalizálódott az utóbbi időben, korábban ugyanis csak az apai ág számított, az nem volt elegendő, ha a jelölt anyai ágon volt görög származású.

Megjegyzendő, hogy az imént ismertetett két elv ellentétben áll egymással, a szigorú eljárási szabályokat és nagy minősített többséget megkövetelő eljárás nem feltétlenül lesz eredményes, az enyhe szabályozás pedig nem erősíti kellő mértékben a köztársasági elnök legitimitását. Minden államban az alkotmányozó feladata az „arany középút” megtalálása.

3. Az elnökválasztás módja és a kormányforma közötti összefüggések

Magyarországon többször felmerült, hogy a köztársasági elnököt ne az Országgyűlés válassza, hanem a nép közvetlenül, és a kérdés a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden van, hol erősebb, hol gyengébb intenzitással.

A hatályos szabályozás kialakításában döntő szerepet játszott az 1989-ben megtartott „négyigenes” népszavazás is, amelyen a választópolgárok lemondtak arról, hogy az államfőt közvetlenül válasszák, ezt a jogot átruházták az Országgyűlésre.

Az esetleges „átállítás” azonban több alkotmányjogi kérdést vet fel, ezek közül a következőben kettővel kívánok foglalkozni. Egyfelől azzal, hogy az 1989-es módosítás ellenére van-e jogi lehetőség a közvetlen választásra való áttérésre, másfelől azzal, hogy a közvetlen választás nem változtatna-e Magyarország parlamentáris berendezkedésén.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy nincs alkotmányjogi annak, hogy – a népszavazás ellenére – Magyarország áttérjen a közvetlen elnökválasztásra. Az 1/1990 (II. 12.) ABH szerint „az 1989. november 26-i népszavazás első kérdésére adott válasz eredménye nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdését módosítsa”. Ezt az Alkotmánybíróság a népszavazás jellegéből vezette le, különbséget tett a referendum és a plebiszcitum között.

Súlyosabbnak tűnik az a probléma, hogy a közvetlen elnökválasztás nem érinti-e Magyarország parlamentáris berendezkedését, és nem mozdítja-e el egy félprezidenciális kormányforma irányába. A jogirodalom nem egységes abban a kérdésben, hogy van-e összefüggés a kormányforma és a köztársasági elnök megválasztásának módja, azaz közvetett vagy közvetlen jellege között.

Több szerző a prezidenciális rendszer jellemzőjének tekinti, ha az államfőt a nép választja közvetlenül, és a parlamentarizmusénak, ha a köztársasági elnök a törvényhozó hatalom választása útján nyeri el hivatalát.¹⁶ Ezzel az állásponttal ért egyet Wiener György is, aki a közvetett elnökválasztást a parlamentarizmus „tisztá” modelljének tekinti.¹⁷

¹⁶ KOPECKY, PETR – PASZKOWSKA, ANIA VAN DEN MEER KROK – MUYZENBERG, MARC VAN DEN: Hatalom és stabilitás, az elnöki intézmény négy közép-európai országban. *Társadalmi Szemle*, 1995/7. 77. p.

¹⁷ WIENER GYÖRGY: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 1995. június, 256. p.

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kilényi Géza, akinek meglátása szerint nincs összefüggés a választás módja és az elnöki szék súlya között.¹⁸ Ezt az álláspontot látszik erősíteni az a tény, hogy a közvetlen választást alkalmazó államok (az Európai Unió tagállamai közül ez idő szerint: Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) államfői nem egységes súlyúak államuk alkotmányos berendezkedésében; az előbbi felsorolásban mind prezidenciális jellegű, mind parlamentáris államok megtalálhatóak. Általános igazsággként csak az állapítható meg, hogy a klasszikusan erős elnökkel bíró államokban (pl. Franciaország) a köztársasági elnököt közvetlenül a nép választja, míg a tradicionálisan parlamentáris államok (pl. Németország) elnökei a parlamenttől vagy valamilyen választói testülettől kapják megbízatásukat.

Figyelemre méltó Szentpéteri Nagy Richárd megállapítása, miszerint a parlamentarizmus logikájába nem illik bele a közvetlen elnökválasztás intézménye, de a parlament általi választás sem, mivel az nem erősíti a köztársasági elnök semlegességét.¹⁹ Parlamentáris köztársaságoknál ugyanis a köztársasági elnök csak formálisan (vagy formálisan sem) része a végrehajtó hatalomnak, funkciója politika feletti, a hatalmi ágak között mutatható ki, melyhez elengedhetetlenül szükséges a semlegesség, a politikától való távolságtartás. Amennyiben pedig a köztársasági elnököt a nép választja, a jelöltek pártszínekben indulnak, függenek a politikai erőktől – ez pedig a későbbiekben erősen érintheti az elnök függetlenségét.

Szentpéteri Nagy szerint kétségtelen azonban, hogy azok a köztársasági elnökök, akik felhatalmazásukat közvetlenül a néptől kapták, nagyobb legitimitást éreznek, és akkor is a végrehajtó hatalom részeseinek tekintik magukat, ha ilyen jellegű alkotmányi felhatalmazásuk nincsen. Megfigyelhető, hogy azok az államok, amelyek áttértek a közvetlen elnökválasztásra, egyidejűleg a köztársasági elnök hatásköreit is kiszélesítették.

A fentiek miatt a parlamentáris rendszereknek olyan eljárást célszerű kidolgozniuk, amelyben a köztársasági elnököt a parlament választja ugyan, de úgy, hogy garanciális szabályokat határoz meg annak érdekében, hogy a köztársasági elnök meg tudja őrizni semlegességét. Ennek megfelelően a legjobb megoldásnak a választói testület alkalmazása tűnik, amely a népnél szűkebb, de a parlamentnél szélesebb körű grémium.

Tetszetős továbbá Szentpéteri Nagy javaslata, miszerint a köztársasági elnököt a hivatalban lévő köztársasági elnök jelölje.²⁰ Ez szintén megfelel a parlamentarizmus elvének, mivel a választás joga továbbra is a parlamentet illetné meg, de emellett kellő alkotmányos kontinuitást is biztosít.

¹⁸ KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség a nemzeti jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/10. 580. p.

¹⁹ SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 118. p.

²⁰ Uo. 138. p.

4. Utószó

A rendszerváltás óta hazánkban megtartott köztársaságielnök-választások közül a 2005. évi volt a legnagyobb próbája az alkotmányi, és az ehhez kapcsolódó házszabályi rendelkezéseknek, ugyanis a politikai körülmények miatt nagyobb hangsúly került a választás eljárási kérdéseire. Ennek következtében vált szükségessé a határozatképességre, érvénytelenségre, tartózkodásra és a szavazás módjára vonatkozó felvetések tisztázása.

Igazolódott tehát az a tétel, hogy a jogértelmezéssel kapcsolatban gyakorlati problémák döntő többségét az élet veti fel, ilyenkor derül ki ugyanis, hogy az egyértelműnek tűnő rendelkezések is magyarázatra szorulhatnak. Ilyenkor volt legutóbb a miniszterelnök lemondáskor az ún. harmincnapos szabály, azaz annak megítélése, hogy a miniszterelnök azonnal lemondhat-e tisztségéről, vagy csak harmincnapos határidővel teheti-e ezt meg. A jogirodalomban erről a kérdéstről is folytattak vitát, egyesek az előbbi, mások az utóbbi állásponttal értettek egyet.²¹

Mint az a dolgozatból látható, mind a jelenlegi gyakorlat fenntartása, mind a közvetlen választásra való áttérés mellett és ellen felhozhatóak alkotmányos érvek. Az utóbbival kapcsolatos leglényegesebb kérdés, hogy érinti-e Magyarország kormányformáját az elnökválasztás módja. Összességében kijelenthető, hogy a választás módja nem független a köztársasági elnök hatásköreitől, de a közvetlen elnökválasztás összeegyeztethető a parlamentarizmussal. Mivel tehát mindkét megoldás összefér az alkotmányos berendezkedéssel, a jogalkotó feladata, hogy melyik megoldást tartja célszerűbbnek.

²¹ Lásd ZLINSZKY JÁNOS: Jogállamból – elégséges. *Magyar Jog*, 2005/2. 91–94. p., valamint BITSKEY BOTOND – TORDAY CSABA: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. *Magyar Jog*, 2005/4. 218–220. p.

LÓRÁNT CSINK

A CONTROVERSIAL SECTION OF THE HUNGARIAN
CONSTITUTION: ART. 29/B SEC. (4)

(Summary)

The method of electing a president is a significant feature of the connection of Parliament and the head-of-state, which links to the separation of public bodies and to the checks and balances system.

This essay reconsiders the concerning Hungarian regulations first. It introduces the present procedure and calls the attention to the problem that the procedure has no absolute correspondence with the text of the Constitution, therefore the amendment of the said section seems to be necessary. Furthermore there are some other questions to deal with, for instance the problem of invalid votes and the secrecy of voting.

In the second chapter the essay introduces the practice of the member states of the European Union, using a comparative method, in order to set examples to the Hungarian legislation. It can be clearly seen that the practices of the states differ in many ways. Beside the way of election, this chapter includes the conditions candidate presidents have to fulfil in the examined states.

The last chapter questions if there's any link between the method of election and the form of government i.e. if direct election is a sign of presidency.