

Ügyszám: **953/G/1991**
Keltetés: **Budapest, 1991.09.23 12:00:00 de.**
Előadó bíró: **Sólyom László Dr.**
Közlöny információ: **48/1991. (IX. 26.) AB határozat**
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 103. számában

AB közlöny:

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság a honvédelmi miniszternek, az igazságügyminiszternek, valamint az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtó bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján - Dr. Kilényi Géza, Dr. Schmidt Péter és Dr. Vörös Imre alkotmánybíróknak a határozat B) része 2. pontjára vonatkozó különvéleményével, valamint Dr. Ádám Antal, Dr. Herczegh Géza, Dr. Lábady Tamás, Dr. Szabó András, Dr. Tersztyánszky Ödön és Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot:

A)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésének értelmezése alapján - figyelemmel a 19. § (3) bekezdése, a 29. § és a 30/A. §, továbbá a 35. § (1) bekezdése értelmezésére is - az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek illetve a Kormánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreit illetően az alábbiakat állapítja meg.

1. A fegyveres erők irányításában az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szervek mindegyikének részt kell vennie, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. A fegyveres erők irányítására a 40/B. § (3) bekezdésében meghatározott szerveken kívül semmilyen más szervnek nincs hatásköre. Az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok keretén belül gyakorolhatja. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány irányítási aktusainak megfelelő parancsot a Magyar Honvédség illetőleg a Határőrség parancsnoka adja ki.

2. Az Országgyűlés - alkotmánymódosítás nélkül - a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike részére, ha ezzel az

Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el.

3. a) Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatásköri szabály. Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni.

A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben illetve a Határőrségben viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előljárója. A főparancsnok irányító hatáskörét az Alkotmány, illetve az Alkotmány felhatalmazása alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza; további jogok az Alkotmány 29. § (2) bekezdéséből közvetlenül nem származnak.

b) A köztársasági elnök fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől; kinevezési és jóváhagyási jogosítványát ugyanazokkal a feltételekkel gyakorolja, mint az egyéb kinevezési, jóváhagyási és megerősítési jogköröket.

4. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköre. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontjában a "működés irányítása" az irányítási jogkörökből a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg; s a végrehajtó hatalommal kizárólagosan felruházott Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A három szerv hatásköreinek a fegyveres erők irányítását hézag nélkül át kell fogniuk. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el; ugyanakkor a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül, a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyásával, mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető.

B)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés h), i) és m) pontja, valamint a 30/A. § (2) bekezdése értelmezése alapján a köztársasági elnök kinevezési jogkörével és a miniszteri ellenjegyzéssel

kapcsolatban az alábbiakat állapítja meg.

1. Az Alkotmány 48. §-ában meghatározott kinevezési jog kivételével az Alkotmány vagy külön törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt minden kinevezéshez, előléptetéshez, tisztségben való megerősítéshez valamint felmentéshez (a továbbiakban együtt: kinevezés), továbbá a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó jóváhagyáshoz a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges. Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke. Az ellenjegyzés megtörténtével a Kormány vállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnök aktusáért az Országgyűlés előtt.

2. A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezen kívül csak akkor alkotmányos a kinevezés, illetve a jóváhagyás megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Az utóbbi szempontból a köztársasági elnök a kinevezésnél kizárólag a személyre tett javaslatot, jóváhagyás esetén pedig kizárólag a mindenkori előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.

3. Ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv - így például az Országgyűlés bizottsága - a jelöltet meghallgassa, vagy véleményt nyilvánítson, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, megtörténtüket a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti.

C)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésének értelmezése alapján megállapítja: 1. A köztársasági elnök személyének sérthetetlensége a köztársasági elnök alkotmányjogi jogállásának része. A sérthetetlenség folytán a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben, jogi felelőssége pedig kizárólag az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, a 31/A. § (2) - (6) bekezdése és a 32. § szerint áll fenn.

2. A köztársasági elnök büntetőjogi védelméről törvényben kell rendelkezni. E törvény tartalmát az Országgyűlés belátása szerint határozza meg.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben

közzéteszi.

Indokolás

1. A) A honvédelmi miniszter indítványa arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó rendelkezéseit értelmezze, s állapítsa meg, hogy a 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szerveknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre hogyan viszonyul egymáshoz. Az indítványozó álláspontja szerint a fegyveres erők működésének irányítása béke idején a Kormány kizárólagos hatásköre, vagyis sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatáskörét oly módon, hogy az a tételes jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza.

B) Az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés m) pontja alapján hozott kinevezési törvénnyel kapcsolatban kérte a köztársasági elnök kinevezési jogköre, valamint a 30/A. § (2) bekezdés szerinti miniszteri ellenjegyzés értelmezését a következők tekintetében: Kitérhet-e a köztársasági elnök a szabályszerűen javasolt jelöltek kinevezése elől; kétségbe vonhatja-e a betöltendő tisztség létjogosultságát; döntésében köteles-e figyelembe venni a jelöltet a törvény rendelkezése értelmében meghallgató országgyűlési bizottság állásfoglalását; a köztársasági elnök mérlegelése kiterjedhet-e a törvényes előfeltételek fennállásán túl célszerűségi és aktuális politikai szempontokra; mikor keletkezik a Kormány felelőssége a köztársasági elnök olyan aktusaiért, amelyekhez ellenjegyzés szükséges.

C) Az igazságügyminiszter az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésének értelmezését indítványozta tekintetben, hogy a köztársasági elnök személyi sérthetetlensége - amelynek büntetőjogi védelméről gondoskodni kell - szűken értelmezve az élet, testi épség, vagy tágabban értelmezve, a becsület és méltóság fokozott büntetőjogi védelmére terjed-e ki.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és az alkotmányértelmezést egy eljárásban végezte el. Az indítványok ugyanis részben fedik egymást: a fegyveres erők irányítási jogkörében vannak kinevezési hatáskörök is; a miniszteri ellenjegyzés intézménye kapcsolatban van a köztársasági elnök sérthetetlenségével. Az egyesítést indokolja az is, hogy a köztársasági elnök különféle jogosítványait egyébként is az elnök jogállásának egészébe ágyazva kell értelmezni.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 30. § (4) bekezdésében foglalt jogánál fogva az

Alkotmánybíróság teljes ülésén a zárt ülés elrendeléséig jelen volt az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az igazságügyminiszter, a legfőbb ügyész, továbbá a honvédelmi miniszter mint indítványozó.

Az Országgyűlés elnöke felszólalásában rámutatott arra, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a köztársasági elnöki tisztséget visszaállító 16. §-ának indokolása kifejezetten tartalmazza az alkotmányozó felfogását a köztársasági elnöki intézmény helyéről a hatalommegosztásban. Eszerint "...az Országgyűlés és a Kormány közötti egyensúlyozó szerep lényege viszont az, hogy - a szükségállapot esetét kivéve - az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaival nem rendelkezik; hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van".

Az igazságügyminiszter álláspontja szerint az államhatalmi ágak elhatárolási problémáit nem személyes megállapodások útján, hanem a jogi helyzet tisztázásával kell rendezni. A miniszter kifejtette, hogy az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésének értelmezésére a Büntető törvénykönyv folyamatban lévő módosítása kapcsán van szükség.

A legfőbb ügyész szerint ha az Alkotmány szavai nem adnak egyértelmű eligazítást a köztársasági elnök, illetve a Kormány hatáskörét illetően, akkor az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapjául szolgáló államszervezési elvekből kiindulva kell értelmezést adnia. A legfőbb ügyész elemezte a sérthetetlenség fogalmát a magyar közjog történetében; másrészt nemzetközi összehasonlító áttekintést adott az államfők büntetőjogi védelméről. Álláspontja szerint - noha az Alkotmány teljes szabadságot enged a törvényhozónak a köztársasági elnök büntetőjogi védelmének kialakításában - indokolt a sajátos védelemnek a szándékos bűncselekményekre való korlátozása.

4. A köztársasági elnök írásban fejtette ki álláspontját. Véleménye szerint az Alkotmány a legtöbb esetben nem, illetve hézagosan és ellentmondásosan rendezi a végrehajtó hatalmon belül a köztársasági elnök és a kormány közti hatáskör megosztását. A hatásköri összeütközéseknek az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani. A köztársasági elnök úgy értelmezte kinevezési jogkörét, hogy a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus vezetői kinevezésénél a kormány javaslatait érdemben nem vizsgálja. Ha azonban a vonatkozó politikai megállapodások, vagy a rendszerváltás után hozott törvények értelmében az adott szerv nem közigazgatási jellegű, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá, kinevezési jogkörét

érdemben gyakorolni kívánja. Ezért pl. a nemzeti média vagy a fegyveres erők körében kinevezésre csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök közti konszenzus alapján kerülhet sor. A köztársasági elnök mérlegelési jogköre ezekben az esetekben azon alapul, hogy ő a kinevezési jogkör gyakorlója. Döntéseiért viselt felelőssége jogi természetű: az Alkotmány 31. § (4) bekezdése szerint szándékos törvénysértés miatt a köztársasági elnök megfosztható tisztségétől. A köztársasági elnök főparancsnoki jogállása - egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatóan - szükségképpen magába foglalja a parancsadás jogát. A főparancsnoki jogállásból következik, hogy a honvédség parancsnokának a köztársasági elnök a szolgálati előljárója.

Az Alkotmány 31/A. §-ával kapcsolatban a köztársasági elnök kifejtette, hogy nem igényel a maga részére több vagy más sérthetlenségi biztosítékot, mint ami bármely más állampolgárt megillet.

A)

I.

Az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint a fegyveres erők irányítására - ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alkotmányban és külön törvényben meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult. A fegyveres erők az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése szerint: a Magyar Honvédség és a Határőrség.

II.

1. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem foglalkozik sem a Honvédelmi Tanács hatáskörével, sem a köztársasági elnök szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseivel, részben mert az indítvány arra irányul, hogy "békében" hogyan viszonyulnak egymáshoz a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök, részben mert a Honvédelmi Tanács átruházott hatáskörben jár el. Ugyancsak nem foglalkozik a határozat a miniszterek, különösen a honvédelmi miniszter jogaival, mert a minisztereknek nincs a Kormányétól független hatáskörük. Ezért a határozat irányító szervek alatt a továbbiakban az Országgyűlést, a köztársasági elnököt és a Kormányt érti. A határozat szóhasználatában a "béke idején" azt jelenti, hogy nem áll fenn sem hadiállapot, sem rendkívüli állapot vagy szükségállapot (Alkotmány 19. § (2) bekezdés g), h) és i) pont).

2. A "fegyveres erők irányítása" fogalmát sem az Alkotmány, sem a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, (a továbbiakban Hvt.) nem határozza meg.

Hasonlóan nem tartalmazza a Hvt. a "honvédség vezetése" fogalmának meghatározását. Ezért az Alkotmánybíróság e két kulcsfogalmat azzal a tartalommal használja, amelyre nézve az igazgatástudományban egyetértés van. Eszerint az irányítás és vezetés is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei - ha a hatásköri szabály erről nem rendelkezik - felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is.

A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.

Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül "irányítói" vagy "vezetői" aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölérendeltség van.

III.

A fegyveres erők irányításának megosztása és az Alkotmány

1. Nem tartoznak az Alkotmánybíróság vizsgálódása körébe sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek - különböző okokból - a fegyveres erőknek az államszervezeten belül viszonylagos autonómiát kívántak biztosítani, sem azok a kül- és belpolitikai körülmények, amelyek között a fegyveres erők mai irányítási és vezetési struktúrája létrejött. A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás - a politikai indíttatástól függetlenül, úgy, ahogyan az az Alkotmányban megvalósult - természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai "kivülállásának" alkotmányi biztosítása. Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de

mindennek kizárása sem; ugyanígy nem következik az Alkotmányból a fegyveres erők "politikai" irányítása és "szakmai" vezetése elválasztásának sem a követelménye, sem a tilalma, sem valaminő megoldása. A hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati ("párt") politikától legfeljebb atekintetben lehet alkotmányossági kérdés, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágak. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenítés ténye és módja, illetve a nem végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai döntés.

Az Alkotmány e politikai döntésnek csupán határait szabja meg a következők szerint:

a) Az irányításban a 40/B. §-ban felsorolt szervek mindegyikét részeltetni kell, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül.

b) Az irányításban semmilyen más szerv nem vehet részt.

c) Nem lehet alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatja.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány között az Alkotmány nem nevesíti. A szövegszerűen a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörökön kívül még számos hatáskör gyakorlása a fegyveres erők irányításának minősülhet, ha az adott esetben a fegyveres erőkre is vonatkozik. Ilyen pl. az Országgyűlés esetében a költségvetés jóváhagyása, vagy kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés megkötése. Ezek nem önmagukban a fegyveres erők irányítására vonatkozó jogkörök, hanem ezt is eshetőlegesen magukba foglaló szélesebb kompetenciák. Amennyiben azonban gyakorlásukkal a fegyveres erők irányítása valósul meg, mindaz érvényes rájuk, ami a nevesített irányítási hatáskörökre. Más hatáskörök viszont csak közvetve irányítási jogok, mert valamely közvetlen irányítási hatáskör gyakorlásának feltételét valósítják meg. Ilyen pl. a hadiállapot, vagy a szükségállapot kihirdetése.

A fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve a köztársasági elnök esetében az elnök jogállásának egésze irányadó. Ez azt is jelenti, hogy az irányítás a különböző szervek részéről más-más jellegű hatáskörök gyakorlásával történik.

IV.

Az Országgyűlés hatásköre

Az Országgyűlés közvetlen irányítási hatásköre a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról való döntés (Alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pont, 40/B. § (1) és (2) bekezdés).

Csak közvetve minősül irányítási jognak az Országgyűlés kompetenciája a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, melyre a fegyveres erők alkalmazásáról való döntés joga is átszáll (19. § (3) bekezdés g) és h) pont, 19/B. §). Az Országgyűlés hirdeti ki a hadsereg belföldi felhasználásának alkotmányi előfeltételét jelentő szükségállapotot (40/B. § (2) bekezdés, 19. § (3) bekezdés i) pont), amelyre általában a rendkívüli állapot szabályai irányadók (19/C. § (5) bekezdés).

Az Országgyűlés - alkotmánymódosítás nélkül - a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg magának, ha az a 40/B. §-ban meghatározott többi szervnek az Alkotmányban megállapított hatáskörét nem vonja el. Ilyen további hatáskörmegállapítás akkor alkotmányos, ha a működés irányítását és az Alkotmányban szereplő köztársasági elnöki hatásköröket nem érintő új hatáskört alapít magának a parlament. Az Alkotmányban felsorolt hatáskörök ujraelosztásához azonban alkotmánymódosítás kell.

A köztársasági elnök hatásköre

A köztársasági elnöknek a fegyveres erőkre vonatkozó irányítási jogköre részben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következik. A köztársasági elnök másrészt olyan irányítási jogosítványokkal rendelkezik, amelyek az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a főparancsnoki szerepkör tartalmát adják.

A köztársasági elnököt az Országgyűlés akadályoztatása esetén megillető jogosítványok

A köztársasági elnök tipikusan közvetett irányítási jogkörben helyettesíti az Országgyűlést: az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult kinyilvánítani a hadiállapotot, kihirdetni a rendkívüli állapotot és létrehozni a Honvédelmi Tanácsot, továbbá kihirdetni a szükségállapotot (19/A-19/D. §). A fegyveres erőkkel való tényleges rendelkezés, azaz közvetlen irányítási jogkör ezen esetek közül csakis "a szükségállapot kihirdetésekor" (19/C. § (1) bekezdés) illeti meg az

elnököt, aki, amíg az Országgyűlés össze nem ül, dönt a fegyveres erők alkalmazásáról, az Országgyűlés, illetve annak Honvédelmi bizottsága utólagos ellenőrzése mellett (19/A. § (4) bekezdés, 19/C. § (3) bekezdés). A köztársasági elnök az Országgyűlést helyettesítő hatáskörét eleve az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök előzetes együttes döntésétől függően (19/A. § (3) bekezdés), és az Országgyűlés utólagos kontrollja mellett gyakorolja (19/A. § (4) bekezdés).

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvényt (lásd Alkotmány 19/C. § (2) bekezdés, 19/D. §) az Országgyűlés még nem hozta meg.

A főparancsnoki funkció

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök Magyarország államfője, a (2) bekezdés szerint a fegyveres erők főparancsnoka.

A 29. § egyik bekezdése sem hatásköri szabály. Ez a szakasz a köztársasági elnök két funkcióját nevesíti. Az az alkotmányi rendelkezés, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatáskört állapít meg, hanem azt teszi szükségessé, hogy az Alkotmány, vagy más, hatáskört megállapító törvény a köztársasági elnököt e tisztségek tartalmának megfelelő legalább egy jogosítvánnyal felruházza. (Hasonlóképpen nem hatásköri szabály az Országgyűlésről szóló fejezetnek a 29. §-al analóg bevezető szakasza, a 19. § (1) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve. Ezekből a funkció-megjelölésekből természetesen adódnak bizonyos hatáskörök, amelyeket az Alkotmány másutt meg is határoz.)

Az államfői és hadsereg főparancsnoki funkció között szoros történelmi kapcsolat van. A főparancsnokság tipikusan az uralkodói jogok része, és a köztársaságokban is általában az elnöki jogok közé tartozik. Az Alkotmány nem nevesíti, hogy a köztársasági elnök hatáskörén belül melyek az államfői és melyek a főparancsnoki jogosítványok.

A hagyományos főparancsnoki jogkör - a magyar közjogban a király (a kormányzó) legfőbb hadúri jogállása

- felölelte a haderő feletti tényleges rendelkezést, a hadsereg igazgatását (esetleg speciális katonai rendeletalkotási joggal), és a személyi hatásköröket (kinevezés, kitüntetés, fegyelmi fórum).

Az Alkotmány eleve határt szab annak, hogy ezekből a hagyományos jogokból a köztársasági elnöknek (külön

törvényben) milyen hatáskörök adhatók: mindenképp azzal, hogy az Alkotmány parlamentáris köztársaságot intézményesít, másrészt azzal, hogy a köztársasági elnöknek irányítási hatáskört ad a fegyveres erők felett, viszont az irányítást az Országgyűléssel és a Kormánnyal megosztja. Az elnök mint főparancsnok (ha az Országgyűlés nem akadályozott) nem gyakorolhatja sem az Országgyűlés hatáskörébe került alapvető rendelkezési jogokat (a fegyveres erők alkalmazása, hadiállapot kinyilvánítása, békekötés), sem a hadsereg működésére vonatkozó "vezényletet", mert ez utóbbi irányítási jogosítványait a Kormány kapta. Az irányítói pozíció kizárja, hogy a főparancsnok vezetői jogokkal rendelkezzen. A köztársasági elnök vezetési (parancsnoki) jogkörökkel való felruházása ellentmondana a köztársasági elnök jogállásának: parancsnoki minőségében ugyanis alá lenne rendelve a többi irányítási jogosultsággal felruházott szerv rendelkezéseinek. A hagyományos hadúri jogok közül a köztársasági elnök mint főparancsnok - nem az Országgyűlést helyettesítő jogkörben, béke idején - az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb a személyügyi és reprezentatív hatásköröket kaphatja meg. Ha a köztársasági elnök jogai között legalább egy főparancsnoki jogosítvány található, akkor az Alkotmány 29. § (2) bekezdésében írott funkció megvalósul.

A főparancsnokság fent írt "megvalósulásán" túl valójában nincs is alkotmányjogi jelentősége annak, hogy az elnök - külön megnevezés nélkül - köztársasági elnöki hatáskörében eljárva, avagy ezen belül a tradíció szerint főparancsnoki vagy államfői hatáskörben irányítja-e a fegyveres erőket. A lényeg az, hogy az adott hatáskör feljogosítsa az elnököt a fegyveres erők irányítására; maga az Alkotmány 40/B. §-a az irányítást a köztársasági elnöki és nem ezen belül a főparancsnoki hatáskörhöz köti. Ez a tény egyben kiemeli azt a magától értetődő körülményt, hogy a "főparancsnoki" irányítás alkotmányos feltételei ugyanazok, mint a hasonló tartalmú elnöki hatáskörök esetében. Vagyis a jóváhagyásra, kinevezésre, ellenjegyzésre, stb. szóló szabályok egyformán érvényesülnek, függetlenül attól, hogy pl. az elnök főparancsnokként tábornokot, vagy államfőként egyetemi tanárt nevez-e ki. A főparancsnoki funkcióhoz rendelt hatáskörök elkülönítése legfeljebb a köztársasági elnöki intézmény belső szervezése szempontjából lehet releváns; pl. az elnök katonai irodája feladatainak meghatározásakor. A továbbiakban a rövidség kedvéért a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreit főparancsnoki hatásköröknek nevezzük.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése az államfői és főparancsnoki funkció megnevezése mellett a köztársasági elnöki intézmény alapvető jellemzését adja ("kifejezi a nemzet egységét"), illetve egyik alapvető feladatát

jelöli meg ("örködik az államszervezet demokratikus működése felett"). Ezeket az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni.

A főparancsnoki jogosítványok
a hatályos jog szerint

A köztársasági elnök hatáskörét az Alkotmány részben az Országgyűlésről szóló fejezetben határozza meg (amennyiben jogosítványai az Országgyűléssel kapcsolatosak, 19/A. §, 19/C. §, 26. §, 28. §, 28/A. §), részben a köztársasági elnökről szóló III. fejezetben, a 30/A. §-ban. Kinevezési hatáskörre vonatkozik a 32/D. § (2) bekezdés és a 48. § (1) és (2) bekezdés, kinevezésre javaslattevési hatáskört tartalmaz a 32/B. § (4) bekezdés, a 48. § (1) bekezdés és az 52. § (1) bekezdés.

A 40/B. § (3) bekezdését nem lehet önálló hatásköri rendelkezésként értelmezni, ez csak a hatáskör jellegét ("irányítás") és kizárólagos gyakorlóit határozza meg, továbbá kimondja, hogy ezek az irányítást "az Alkotmányban és külön törvényekben meghatározott keretek között" gyakorolják. A konkrét irányítási jogosítványokat tehát más rendelkezések tartalmazzák.

Az Alkotmány 30/A. §-ában található a tipikus államfői jogosítványok (a magyar állam képviselője, bizonyos nemzetközi szerződések megkötése, követek megbízása és fogadása, kinevezési jogkörök, kegyelmezés), s ezek között egy, a fegyveres erők irányítását érintő hatáskör: a tábornokok kinevezése és előléptetése (i) pont).

A tábornokok kinevezésén kívül a 30/A. § (1) bekezdés m) pontja értelmében külön törvény további főparancsnoki hatásköröket állapíthat meg a köztársasági elnök számára. A 30/A. § (2) bekezdése értelmében azonban mind a tábornokok kinevezéséhez, mind a külön törvénnyel megállapított további hatáskörök gyakorlásához miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés szükséges.

A köztársasági elnök főparancsnoki hatáskörét jelenleg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés i) pontja és a Hvt.-nek az 1990. évi XXI. törvénnyel módosított 8. §-a határozza meg. Az Alkotmány szerint az elnök külön törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára kinevezi és előlépteti a tábornokokat.

A Hvt. 8. § (1) bekezdés a) és b) pontja közvetett irányítási jogköröket tartalmaz. Az a) pont megismétli az államfőt az Országgyűlés akadályoztatása esetén az Alkotmány szerint megillető jogköröket. A b) pont szerint a köztársasági elnök az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával a honvédelmet érintő nemzetközi szerződéseket köt. Ez is államfői hatáskör. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a köztársasági elnök

hatáskörének jellege ugyanaz a honvédelmet érintő szerződésekkel kapcsolatban, mint az általa köthető többi nemzetközi szerződés esetében. A nemzetközi szerződések megkötésének előkészítését a Magyar Köztársaság külpolitikájáért az Országgyűlésnek felelős Kormány végzi.

Közvetlen irányító hatáskört a 8. § (1) bekezdés c) pontja, valamint a (2) és (3) bekezdés tartalmaz. Az (1) bekezdés c) pont szerint az elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét. A (2) és (3) bekezdés az Alkotmányból átvett, a tábornokok kinevezésére és előléptetésére irányuló jogkört további személyügyi hatáskörökkel egészíti ki: a Honvédség parancsnokának és vezérkari főnökének, valamint a Határőrség országos parancsnokának kinevezése és felmentése beosztásából; a tábornokok elbocsátása a szolgálatból, illetve nyugállományba helyezése, továbbá tábornokok fegyelmi fenytésként való elbocsátása, nyugállományba helyezése, lefokozása, rendfokozatában visszavetése.

Összefoglalva: A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója alkotmányjogi funkció és nem a Magyar Honvédségen illetve a Határőrségen belül viselt beosztás vagy rang. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül helyezkedik el, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előljárója; az irányítási aktusának megfelelő parancsot - éppúgy, mint a többi irányításra jogosult szerv esetében - a Magyar Honvédség, illetve a Határőrség parancsnoka adja ki. A főparancsnok irányítási jogosítványait az Alkotmány, illetve az alkotmányi felhatalmazás alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza. Magából a főparancsnoki funkcióból az Alkotmányban és a törvényben meghatározott jogosítványokon kívül további jogok közvetlenül nem származnak.

A főparancsnoki jogosítványok tartalmi korlátai

A főparancsnoki hatáskörnek a miniszteri ellenjegyzésen kívül az Alkotmányból további korlátai is adódnak:

A köztársasági elnök részére törvény csak olyan irányítási jogköröket állapíthat meg a fegyveres erők felett, amelyek nem vonják el az Országgyűlés illetve a Kormány Alkotmányban biztosított hatáskörét.

A köztársasági elnök főparancsnoki hatásköreinek továbbá illeszkedniük kell a köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetéhez a parlamentáris rendszerben. A főparancsnoki funkcióhoz külön törvény sem rendelhet olyan döntési hatáskört, amely lényegesen eltér a köztársasági elnök hasonló jellegű döntéseinek Alkotmányból folyó

feltételeitől. Ahhoz ugyanis, hogy a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítvány az elnök tipikus jogaitól eltérjen, az Alkotmánynak kifejezetten így kellett volna meghatároznia a fegyveres erőkkel kapcsolatos hatásköröket - s ezzel maga a köztársasági elnöki jogállás is más lenne, mint jelenleg. A parlamentáris köztársaság elnöke jogállásából folyó korlátoknak különös jelentősége van azokban az esetekben, amikor az elnök döntéséért való politikai felelősségvállalás szokásos mechanizmusai (a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés) nem működnek. Az ilyen esetekre szóló alkotmányértelmezést e határozat B) része tartalmazza.

A Kormány hatásköre

1. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését. Ez a hatáskörmegállapítás úgy értelmezendő, hogy a felsorolt szervezetek mind a végrehajtó hatalom részei.

A 35. § (1) bekezdése a Kormány hatásköri jogosítványait tartalmazza (azzal, hogy törvény további hatásköröket állapíthat meg). Az itt szereplő hatásköri jogok között sok az általános feladatmeghatározás, de a (2) bekezdés egyértelművé teszi, hogy a Kormány feladatköre egyben hatáskör: a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz; továbbá a 40. § (2) bekezdés szerint a Kormány az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet. A Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója. A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az Alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően meghatározza az Alkotmány, a Kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve - más szervekkel közös feladatok esetén - hatáskörmegosztási szabályokat tartalmaz. A Kormánynak a 35. § (1) bekezdés a) és b) pontjában megjelölt hatásköre általában felöleli a végrehajtó hatalom teljes tevékenységét.

A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek

az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.

2. "A fegyveres erők működésének irányítása" hatásköri szabály. Ez az egyetlen alkotmányi rendelkezés, amely az irányítási jogköröknek a 40/B. §-ban történt megosztása alapján a Kormányra vonatkozik. Jellegét, azaz általánosságát tekintve éppúgy illeszkedik a többi kormányhatáskör közé, mint ahogy az Országgyűlés és a köztársasági elnök fegyveres erőkre vonatkozó konkrét és kimerítően felsorolt irányítási jogai is olyan jellegűek, mint e szervek egyéb jogosítványai.

A h) pontban megállapított hatáskör - az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványaival szemben - a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek "működésének" irányítására vonatkozik, vagyis az irányításból a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg. A működés irányítása a Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A Kormány irányításával kell a fegyveres erőket úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassák feladataikat.

A "működés" az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. Másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. A Kormány hatáskörének a működés irányításaként való pozitív meghatározása nem áll ellentétben azzal, hogy a Kormány hatásköre mindarra kiterjed, ami nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kifejezett hatásköre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványainak és a Kormány általában meghatározott hatáskörének a fegyveres erők irányítása egészét át kell fognia; nem maradhat olyan hézag, amelynek folytán a Honvédség illetve a Határőrség vezetője adott vonatkozásban ne állna az Alkotmányban meghatározott három szerv valamelyikének irányítása alatt. Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.

A Kormány irányítási hatáskörét a Hvt. 10. § - még mindig rendkívül általánosan - részekre bontja (egyetlen konkrét hatásköri jogosítvány az ország általános vagy részleges mozgósításának elrendelése). A fegyveres erők működése irányításának részletesebb hatásköri szabályai a Hvt. 11. §-ában található, amely a miniszterek, illetve a (2)- (6) bekezdésben a honvédelmi miniszter vonatkozó hatáskörét állapítja meg. (A miniszterek irányítási jogosultságának alapja az Alkotmány 37. § (2) bekezdése.) A Hvt. 11/A. §-a tartalmazza a Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogosítványait. A honvédelmi miniszter és a Honvédség parancsnoka közötti hatáskörmegosztás a kormányzati irányítás és a szakmai vezetés szétválasztásának jegyében történt. A fent kifejtettek szerint sem e megosztás ténye, sem technikai megvalósításának módja nem alkotmányossági kérdés, amíg az irányítási jogosultságok fent leírt alkotmányi rendje sérelmet nem szenved. A Honvédség parancsnoka kizárólag az egyes irányítási aktusok rendelkezéseinek megfelelően, azokon belül gyakorolja önálló vezetői hatásköreit. A Hvt. 11/A. §-ban meghatározott parancsnoki hatáskört tehát mindig arra figyelemmel kell értelmezni, hogy a Honvédség parancsnoka által kiadott parancsok az Országgyűlés, a köztársasági elnök, illetve a Kormány vagy a honvédelmi miniszter irányításának végrehajtására szolgálnak.

B)

I.

A köztársasági elnök az Alkotmány 33. § (4) bekezdése szerint a miniszterelnök javaslatára kinevezi és felmenti a minisztereket, a 48. § (1) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára kinevezi a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit, a (2) bekezdés értelmében pedig - törvényben meghatározott módon - a hivatásos bírákat; a 30/A. § (1) bekezdés h) pontja értelmében külön törvényben meghatározott szabályok szerint kinevezi és felmenti az államtitkárokat és a köztársasági megbizottakat, az i) pont szerint külön törvényben meghatározott személy vagy szerv javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit (a 32/D. § (2) bekezdése értelmében az elnök kinevezése hat évre szól), az egyetemi tanárokat, megbizta és felmenti az egyetemek rektorait, kinevezi és előlépteti a tábornokokat, megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét. A 30/A. § (1) bekezdés m) pontja szerint a köztársasági elnök dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. A (2) bekezdés kimondja, hogy a köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez - az a), d), e), f) és g) pontban foglaltak kivételével - a miniszterelnöknek vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.

II.

1. A köztársasági elnöknek az Alkotmány négyféle döntési hatáskört adott: (a) A köztársasági elnök döntésének érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése. (b) A köztársasági elnök más szerv döntését kezdeményezi; a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg. (c) Az elnök döntése ügydöntő, végleges, más szerv által felül nem bírálható; a döntésért semmilyen más szerv sem vállalja át a politikai felelősséget. Az ilyen döntést ez a határozat önálló politikai döntésnek nevezi. (d) Olyan önálló döntések, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg.

(a) Hatáskörei túlnyomó többségét a köztársasági elnök csak más döntésektől függően gyakorolhatja. Mivel a köztársasági elnök döntéseiért politikailag nem felelős, csupán jogilag, s akkor is csak a tisztsége gyakorlása során elkövetett szándékos Alkotmány- vagy törvénysértésért (Alkotmány 31. § (4) bekezdés, 31/A. §), a döntéseiért való politikai felelősséget a Kormány a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéssel vállalja át az Országgyűléssel szemben. Az ellenjegyzés mellett más megoldás is lehetséges arra, hogy a köztársasági elnök politikai felelősségvállás nélkül dönthessen. Pl. az Országgyűlés akadályoztatása esetén a hadiállapot kinyilvánítása, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetése feltételeinek meglétét előzőleg az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek együttesen meg kell állapítania, s a köztársasági elnök csak ezután élhet az Alkotmány 19/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogosultságával. Ezek a megelőző vagy megerősítő döntések az elnöki hatáskörben hozott intézkedések érvényességi feltételei.

(b) A köztársasági elnök önállóan gyakorolt jogkörei általában csupán kezdeményező jellegűek, a döntési láncban még további döntés lehetséges, amely az elnököt is kötelezi. Ilyen a köztársasági elnöknek az a joga, hogy egyet nem értése esetén a törvényt észrevételei megfontolása végett az Országgyűlésnek visszaküldheti, de az Országgyűlés ismételt elfogadó döntése után köteles kihirdetni a törvényt; ilyen az előzetes normakontroll indítványozási joga az Alkotmánybíróságnál (26. § (2)-(5) bekezdés). A köztársasági elnök népszavazást kezdeményezhet (30/A. § (1) bekezdés, g) pont), az elrendelés már nem az ő hatásköre. Az elnök tesz javaslatot a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az országgyűlési biztosok személyére, de a választással az Országgyűlés hozza meg a döntést (48. § (1) bekezdés, 52. § (1) bekezdés, 32/B. § (4) bekezdés).

Sajátos átmenet az önálló politikai döntés és a

kezdeményezés között az a hatáskör, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését ülésszakonként egyszer, legfeljebb harminc napra elnapolhatja. A képviselők egyötöde ezt a döntést felülbíráhatja, mert kérésükre mégis össze kell hívni az Országgyűlést (22. § (4) - (5) bekezdés).

(c) Az Alkotmány kivételesen olyan döntésre is feljogosítja a köztársasági elnököt, amely végleges, felülbíráhatatlan - de amelyért sem a köztársasági elnök, sem más szerv nem visel politikai felelősséget az Országgyűlés előtt (önálló politikai döntés). Az Alkotmány ugyanis nem köti ezekben a döntésekben az érvényességét sem ellenjegyzéshez, sem más szervek előzetes döntéséhez, s utólagos felülvizsgálatukat sem teszi lehetővé. A köztársasági elnök önálló politikai döntést - mint azt az Alkotmányban szereplő felhatalmazások mutatják - azokban az esetekben hozhat, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadnak, amelyek elhárítása az ő beavatkozását igényli. Az elnök kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtponton, hogy normális működése újból beindulhasson. A köztársasági elnök a beavatkozással az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott feladatának tesz eleget: "örkődik az államszervezet demokratikus működése felett". Az Alkotmány nem követeli meg más szervek felelősségvállalását az elnöki döntésért, hiszen éppen a demokratikus államszervezet működése került válságba. Az Alkotmány szerint ilyen az az eset, ha az Országgyűlés egy éven belül négyszer megvonta a bizalmat a kormánytól, illetve, ha a Kormány megbízatásának megszűnése után negyven napon belül nem választ új miniszterelnököt. Ekkor a köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlatja az Országgyűlést (28. § (3) bekezdés). Ezen kívül az elnök a feloszlott vagy feloszlátott Országgyűlést hadiállapot, háborús veszély állapota vagy szükséghelyzet idején ismét összehívhatja. (Megbízatásának meghosszabbításáról már maga az Országgyűlés dönt. 28/A. § (3) bekezdés.) A köztársasági elnök összehívathatja az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy ülésre (22. § (3) bekezdés).

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ilyen önálló politikai döntése a köztársasági elnöknek az is, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy jóváhagyást. Az ilyen döntés ügyszó, végleges és felülbíráhatatlan; senki sem visel érte politikai felelősséget: vagyis megfelel az önálló politikai döntés ismérveinek.

(d) Más jellegűek a köztársasági elnök olyan önálló döntései, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg. Így pl. a köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott időn belül köteles kihirdetni a törvényt, kitűzni a választásokat, de az időpontot ezen belül -

felülbíráhatatlanul és politikai felelősség nélkül - ő határozza meg. Ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozik. Különbözik a (c) pontban meghatározott önálló politikai döntéstől a köztársasági elnöknek az az önálló döntése is, amikor formai okból, a jogi előfeltételek hiánya miatt tagadja meg a kinevezést, vagy a jóváhagyást. Ilyen esetben ugyanis az elnöknek nincs mérlegelési lehetősége.

2. A köztársasági elnök fegyveres erőket békeidőben irányító aktusai kivétel nélkül ellenjegyzésre szoruló döntések. Nemcsak a fegyveres erőkkel kapcsolatos kinevezések, hanem - a bírák kinevezését kivéve - az összes többi köztársasági elnöki kinevezés is csak ellenjegyzéssel érvényes. (A bírák kinevezése is előterjesztéshez kötött.)

Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusainak érvényességi kelléke. Egyrészt biztosítja, hogy az elnök aktusai ne kerüljenek ellentétbe a kormány politikájával, másrészt pedig a köztársasági elnök aktusát is bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe azáltal, hogy a Kormány átvállalja a politikai felelősséget az aktusért.

Az ellenjegyzéshez való kötöttségből azonban nem következik az, hogy a köztársasági elnök kinevezési jogköre pusztán formalitás. A kinevezés államfői illetve főparancsnoki jogkör, amelynek gyakorlásával a köztársasági elnök - többek között - az Alkotmány 29. §-ban meghatározott feladatát teljesíti. E jog gyakorlásának tartalma a kinevezés megtagadását is magában foglalja; ebben az esetben az ellenjegyzés fogalmilag kizárt. Az ellenjegyzés ugyanis csak a teljesített kinevezésre vonatkozhat.

A köztársasági elnök kinevezési jogkörének alkotmányjogi értelme szerint tehát az elnöknek joga van a kinevezés megtagadására. Ezáltal azonban egy olyan jogkör, amely az Országgyűlés előtti felelősséghez az Alkotmány kifejezett rendelkezése szerint éppen az ellenjegyzéssel kapcsolódik, az ellenjegyzés szükségszerű elmaradása folytán a köztársasági elnök önálló politikai döntési jogkörévé válik. Nyilvánvaló, hogy az ilyen jellegű döntés határai és feltételei sem lehetnek tágabbak, mint az Alkotmányban nevesített - felelősség nélküli - önálló politikai döntéseké.

A döntést korlátozza másrészt magának a kinevezési jognak helyesen értelmezett tartalma is. A köztársasági elnök kinevezési jogköre kötött jogkör; a kinevezést nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv.

A kinevezés teljesítése a javasolt személy kiválasztásának elfogadását és megerősítését jelenti. A

negatív tartalmú döntés - a kinevezés megtagadása -, ha nem az eljárási feltételek hiányán alapul, szintén csak a személyi kiválasztásra vonatkozhat. A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztség kérdése, stb. kívül esik e döntés jogkörén.

Meg kell tagadnia a köztársasági elnöknek a kinevezést, ha észleli, hogy a teljesítéséhez megkívánt jogi előfeltételek nem állnak fenn. (Ilyen feltétel pl. az előírt magyar állampolgárság, szakmai kvalifikáció, életkor; továbbá az eljárási követelmények, köztük a javasolt személy országgyűlési bizottság előtti meghallgatásának megtörténte, stb.)

A köztársasági elnök tartalmi okból akkor utasíthatja el a kinevezési javaslatot, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése "az államszervezet demokratikus működését" (Alkotmány 29. § (1) bekezdés) súlyosan zavarná.

A formailag aggálytalan kinevezési javaslat teljesítésének megtagadásával ugyanis a köztársasági elnök érdemben, felülbírálhatatlanul beavatkozik az államszervezet működésébe, a politikai felelősséget viselők akaratának teljesülését megghiúsítja, anélkül, hogy maga ezért politikai felelősséget viselne. Az Alkotmányban kifejezetten szabályozott önálló politikai döntések feltételei szerint (ld. fenn (c) pont), és alkotmányos helyzetéből adódóan, a köztársasági elnök tartalmi okból elutasító döntése végső biztosítékul szolgál; rendkívüli eszköz, amelynek alkalmazására csak az államszervezet súlyos működési zavarának elhárítása adhat okot. Tehát a kinevezés megtagadásához is rendkívül súlyos kifogásnak kell fennállnia a kinevezendő személlyel szemben, vagy az aggályos kinevezések sorozatának kell olyan mértéket öltenie, hogy a demokratikus államszervezet védelmében a köztársasági elnöknek meg kell szakítania a folyamatot. A kinevezési jog gyakorlása alkotmányos megtagadásához olyan súlyú indokok kellene, mint az Országgyűlés rendkívüli összehívásához, vagy felosztatásához.

A kinevezésre vonatkozóan kifejtettek értelemszerűen érvényesek az előléptetésre, a felmentésre, a tisztségben való megerősítésre, továbbá köztársasági elnök jóváhagyási jogára is. A Hvt. szerint a köztársasági elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét (8. § (1) bekezdés c) pont), amit a Honvédség parancsnoka dolgoz ki (11. § (2) bekezdés a) pont). A terv szakmai és a katonapolitikai felülvizsgálatára, valamint a parlamenti felelősség átvételére a miniszteri ellenjegyzés szolgál.

3. Az indítványozónak az a kérdése, hogy a parlamenti bizottság állásfoglalását a köztársasági elnök köteles-e figyelembe venni kinevezési döntése során, azáltal

illeszthető e határozat alkotmányértelmezésébe, hogy az ilyen állásfoglalás a kinevezés eljárási érvényességi kelléke lehet, amelynek meglétét az elnöknek vizsgálnia kell.

Ha a kinevezési eljárás során valamely szerv - így például az Országgyűlés bizottsága - törvény rendelkezése alapján a jelöltet meghallgatja, vagy véleményt nyilvánít, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, amelynek teljesítését a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti.

C)

I.

Az Alkotmány 31. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.

II.

1. A köztársasági elnök személyének sérthetatlensége elsősorban az elnök alkotmányjogi jogállásának része, politikai felelősségének hiányát és jogi felelősségének korlátozott voltát jelenti. Csak másodsorban - történelmi analógiák útján - hozható kapcsolatba az uralkodók illetve államfők sajátos büntetőjogi védelmével. Az Alkotmány szövege mindkét aspektust tartalmazza, de külön-külön: egyrészt a köztársasági elnök személye sérthetetlen; másrészt a köztársasági elnök személyének büntetőjogi védelmét külön törvénnyel biztosítani kell.

2. A király személyének sérthetatlensége eredetileg a királyi ház uralkodásának folyamatosságát biztosította: a királyt - a kivételes ellenállási jog gyakorlásától eltekintve - sem politikailag, sem jogilag nem lehetett felelősségre vonni. Később, az alkotmányosság korában ezt a felelőtlenséget a miniszteri ellenjegyzéssel, azaz a felelősség átvállalásával ellensúlyozták; vagyis az ellenjegyzés nem oka (magyarázata), hanem következménye az eredeti sérthetatlenségnek. (Jelenkori királlyságok alkotmányaiban a király felelőtlensége és/vagy személyének sérthetatlensége egy paragrafusban, sőt egy mondatban szerepel azzal, hogy miniszterei felelősek.)

Megszabott időre választott államfők esetében a felelősségre nem vonhatóságot fenntartja egyrészt az elnöki jogkörök nagyrésztének ellenjegyzéshez kötése, másrészt ugyanaz a meggondolás, amely a parlamenti képviselőknek mentelmi jogot biztosít: a jogi eszközökkel

való zaklatás távoltartása, illetve a magas funkció zavartalan gyakorlásának biztosítása; valamint az államfői tisztség tekintélyének megőrzése. A köztársasági elnökök sérthetetlensége a modern alkotmányokban azonban nem azonos a királyoknak a felelősség alóli abszolút mentességével. A köztársasági elnökök felelősségre vonhatók bizonyos, hivatalában elkövetett súlyos törvénysértésekért, rendszerint az országgyűlés tagjaiból alakult különleges bíróság előtt.

A király személyének büntetőjogi védelmét az államrend elleni támadásnak tekintett felségsértés bűncselekménye, valamint az ilyen motiváció nélküli bántalmazás és sértés különös tényállásai szolgálták. Ez a hagyományos megoldás élt tovább a köztársasági elnök védelme vonatkozásában az 1946:VII. törvényekben.

3. Az Alkotmány a köztársasági elnök személyének sérthetetlenségét nemcsak deklarálja (31/A. § (1) bekezdés), hanem felelőtlenségének határait - a kortársi parlamentáris rendszerekben szokásos mértékkel összhangban - meg is határozza. Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható. Jogi felelőssége hivatali ideje alatt csakis azért áll fenn, ha tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti (31. § (4) bekezdés, 31/A. §, 32. §). Hivatali tevékenységével össze nem függő cselekménye miatt az elnök ellen csak megbízatásának lejártá után indítható büntető eljárás. Tehát a köztársasági elnök teljes sérthetetlenséget csak a hivatali ideje alatti, de tisztségétől független cselekményével kapcsolatos büntető eljárástól való mentességként élvez.

A politikai és a jogi felelősség más természetű, és egymástól független. A köztársasági elnök mentessége a politikai felelősségtől nem mentesíti őt a jogi felelősségtől, ha annak feltételei fennállnak. A köztársasági elnök jogi felelőssége semmilyen tekintetben nem pótolja hiányzó politikai felelősségét.

4. Az Alkotmány előírja, hogy a köztársasági elnök személyének büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítsa (31/A. § (1) bekezdés).

Az Alkotmány 31. § (1) bekezdése az ott előírt büntetőjogi védelem körét illetően nem ad semmiféle útmutatást. A törvényhozó döntésére tartozik, hogy a köztársasági elnök speciális büntetőjogi védelmét mire terjeszti ki: az elnök életére, testi épségére, becsületére, hírnevére. Ugyancsak a törvényhozó belátásától függ, hogy a védelem sajátossága miben áll; pl. a büntetés szigorúságában, vagy enyhességében, vagy az egyébként magánvádas cselekmények hivatalbóli üldözésében, stb.

Abból, hogy az Alkotmány folytatja azt a tradíciót, hogy a legmagasabb közjogi méltóság büntetőjogi védelméről külön törvény meghozását rendeli el, nem következik kényszerítően az, hogy e külön törvény tartalmának is a hagyományt kell követnie. Az Alkotmány 29. §-ának az a kitétele, mely szerint a köztársasági elnök "kifejezi a nemzet egységét", az adott összefüggésben sokkal inkább a köztársasági elnöki funkció pártatlanságát fejezi ki, mintsem azt, hogy az elnök elleni támadás egy nemzeti jelkép (zászló, címer, himnusz) megsértésével esne egy tekintet alá. A becsület védelmének speciális szabályozásakor a törvényhozó egyaránt mérlegelheti azt, hogy szigorúbb szankciókat alkalmaz, vagy pedig hogy inkább a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenysége szabad bírálatának biztosít szélesebb lehetőséget.

Ha a törvényhozó az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (61. § (1) bekezdés) lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A véleménynyilvánítás szabadságának a demokratikus társadalomban elengedhetetlen gyakorlása csak az alkotmányos keretek között korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogot korlátozó normáknak ki kell elégíteniük az arányosság követelményét (ld. 20/1990. (X. 4.) AB határozat).

Dr. Sólyom László
előadó alkotmánybíró
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal alkotmánybíró
dr. Herczegh Géza alkotmánybíró
dr. Lábady Tamás alkotmánybíró
dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró párhuzamos véleménye

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkezésében és indokolásában foglaltakkal egyetértünk.

1. Az indítványokra írásban tett észrevételek - a határozatban ismertettekén túl - azt az álláspontot is tartalmazták, hogy az alkotmányértelmezésnek az adott ügyben a lehető legszorosabban kell kötődnie az Alkotmány szövegéhez; a szövegből közvetlenül nem következő, vagyis a kiterjesztő értelmezés lényegében alkotmánymódosítást jelentene, erre pedig kizárólag az Országgyűlés hivatott.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése. E hatáskör eljárási részét szabályozó 51. § az értelmezés módjára és szempontjaira nézve nem ad útbaigazítást. E §-hoz fűződő miniszteri indokolás csupán rámutat arra, hogy az Alkotmány értelmezése általában a konkrét esetekkel kapcsolatos, a gyakorlatban azonban egyes rendelkezések absztrakt értelmezésének szükségessége is felmerülhet.

3. Az Alkotmánybíróságnak absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból a feltételezésből kiindulva, hogy miként a jog az Alkotmány is egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését megghiúsító hézag nem lehet. Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként bennerejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg. E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik. Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre.

4. A vizsgált indítványok az Alkotmánybíróság 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában megállapított feltételeknek megfelelnek. Az alkotmányi rendelkezések tartalmának kifejtéséhez megfelelő alapul szolgált szövegük és egymáshoz való viszonyuk, a vizsgált rendelkezésekkel kapcsolatba hozható más alkotmányi elvek és előírások tartalma, továbbá ezek összefüggései, végül pedig a parlamentnek felelős kormányzati struktúra, amely az Alkotmány egészéből és egyes rendelkezéseiből egyértelműen kirajzolódik. Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalánál e keretek között maradt, és ezeknek az elveknek megfelelően járt el.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Szabó András alkotmánybíró és
Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleménye

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügygel kapcsolatban el kellett döntenie, létezik-e alkotmányos jogállamban alkotmányossági joghézag. Elvileg lehetséges-e, hogy az államhatalom egyes részleteiben nem nyugszik alkotmányos szabályon, hanem annak gyakorlására a hatalmat gyakorlók közötti eseti megegyezések által a jövőben kialakítandó "szokásjog" is irányt adhat; ez annyit jelentene, hogy az alkotmányt nem a törvényhozás letéteményese, az országgyűlés hozza, alakítja és módosítja kétharmados többséggel, nem is - kivételes esetben - a népakarat közvetlen megnyilvánulása, hanem a hatalom gyakorlóit is.

Az Alkotmánybíróság a szigorú nyelvtani jogszabályelemzés alapján mondhatná, hogy valamely, az államszervezetet alapjaiban érintő kérdésben, vagy az állampolgárok alapvető jogait érintő kérdésben az Alkotmány nem ad eligazítást; joghézag áll fenn. Ám ebben az esetben éppen alapvető feladatát tagadná meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa. Az Alkotmány az Államhatalom letéteményeseitől független, ezzel a hatalommal nem rendelkező, választott testületre bizza a jogrend zártságának, belső összhangjának biztosítását: ezzel kívánja elérni, hogy az alkotmányos hatalommal rendelkező, a törvénynek alávetett tényezők között a hatalmi súrlódás elkerülhető, az állampolgárok jogbiztonsága pedig teljes legyen.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. A jogállamban a közhatalom gyakorlásának szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett.

Az Alkotmánybíróság az érvényes alkotmány szövegének értelmezése során egy "láthatatlan alkotmány" tételeit is figyelembe veheti. Magyarországon régi hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének. Ám ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék, szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jogrendszer általános elveinek. Külső feltétele a szokás jogkénti elfogadásának, hogy állami elismerést nyerjen: vagy a jogalkotó, vagy a

jogalkalmazó fogadja el, rögzítse és tegye egyértelművé. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései során soha sem lépte át ezt a határt: ha nem tudott az alkotmány értelmezésénél magának az alkotmánynak vagy a jogrendszer egészének elfogadott elveiből kiindulni, úgy megállapította, hogy az elébe vitt kérdés a jogalkotóra vár.

Az alkotmányos jogállam elengedhetetlen jellemzője, hogy az államhatalom letéteményeseiről az alkotmány egyértelműen rendelkezék. Közhatalom csak törvényen alapulhat. Ezen a területen nem lehet joghézag, az ellentmondana a magyar államiság alkotmányban meghatározott jellegének. Nincs mód arra, hogy az alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme. Az Alkotmánybíróság köteles a közhatalom határait és gyakorlásának módját az érvényes alkotmány alapján kifejteni; ha a törvényhozás a kifejtés alapján meghatározott alkotmánymagyarázattal nem ért egyet, alkotmánymódosítással adhat az Alkotmány érintett szakaszainak más tartalmat, mint amelyet azokból az Alkotmánybíróság értelmezéssel levezet.

Az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységével az alkotmányos rend érvényesülését szolgálja, de az Alkotmánybíróság, amint már kifejtette, nem tekinti magát az Alkotmány sem egyedüli, sem kizárólagos értelmezőjének és védelmezőjének. A maga hatáskörében a Köztársaság Elnöke, mint az állam feje, ugyancsak az alkotmányos rend őrzője és biztosítója. Amint az Alkotmánybíróság a jogszabályok belső összhangjának őrzője, a Köztársasági Elnök az államhatalom szervei egyes fontos cselekményei, megnyilvánulásai alkotmányosságának fő őre; azzal is, hogy bizonyos fontos döntésekhez a végső érvényességet megadja, azzal is, hogy bizonyos esetekben a törvényesség betartására vagy megvalósítására vonatkozó indításokat ad.

Sem az Alkotmánybíróság, sem a Köztársaság Elnöke nem felelős a politikai hatalomnak: csak az Alkotmánynak, a törvénynek vannak alávetve. Ezért nem is rendelkeznek aktív politikai hatalommal, alkotmányos keretek közötti cselekvési - mérlegelési szabadsággal. Célszerűségi, hasznossági, anyagi szempontok kívül esnek döntéseik körén. A napi politika szempontjain, törekvésein és engedményein felül állnak. Függetlenek, nincs politikai, csak jogi felelősségük, döntéseiket saját törvényes meggyőződésük szerint hozzák. Viszont az alkotmányt, a törvényt olyan esetben is kötelesek döntésük alapjául elfogadni, mikor egyéni, emberi lelkiismeretük, meggyőződésük mást, többet vagy kevesebbet sugallna. Általuk az alkotmányos alapon álló törvény szól.

Minden olyan törekvés, amely politikai felelősséggel járó döntéseket a Köztársasági Elnökre, az Alkotmánybíróságra,

vagy a bírói szervezetre kívánna hárítani, ellenkezik a jogállamiság alkotmányos elvével; aki bár legjobb indulattal vagy bizalommal is, politikai ellenőrzésre kívánná e szerveket felhasználni, alkotmányos súlyuk és méltóságuk ellen vét. Ez a - alkotmányból levezetett - meggyőződés hatja át és sugallta az Alkotmánybíróság jelen döntését.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró
Dr. Schmidt Péter alkotmánybíró és
Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye

A határozat egyéb rendelkezéseivel egyetértve köztársasági elnök kinevezési jogkörének alkotmányos korlátait (B/2 pont) illető különvéleményünket az alábbiakban foglaljuk össze:

A Magyar Köztársaság hatályos Alkotmánya nem szabályozza, hogy a Köztársasági elnök milyen okból tagadhatja meg egy eléje terjesztett kinevezési (felmentési, nyugállományba helyezési, stb., a továbbiakban együttesen: kinevezési) döntés tervezet aláírását, amennyiben az Alkotmány vagy külön törvény értelmében ő a kinevezési jogkör gyakorlója. Az itt kifejtettek értelemszerűen irányadók a kinevezési jogkörbe nem tartozó, de ellenjegyzéshez kötött elnöki döntésekre is.

A nemzetközi jogösszehasonlításból az a megállapítás adódik, hogy nem tartalmaznak erre vonatkozó szabályt más országok alkotmányai sem. Az utóbbinak az a magyarázata, hogy egyfelől az említett országokban rendszerint ugyanaz a politikai erő állítja a köztársasági elnököt és a kormányfőt, s ez okból eleve kisebb a kinevezési jogkörrel kapcsolatos konfliktus-veszély, másfelől pedig a több évtizedes - esetenként évszázados - politikai kultúra által kialakított közjogi szokások segítenek áthidalni az esetleges nézetkülönbségeket. A jelenlegi magyar helyzet mindenképpen sajátos: a miniszterelnök a kormánykoalíció, a köztársasági elnök az ellenzék soraiból került jelenlegi közjogi tisztségébe, s mivel jelenlegi formájában az egész magyar államszervezet új, nincsenek kialakult eljárási módok, támpontot adó rendező elvek a szervezet belső működési zavarainak elhárítására. A köztársasági elnök kinevezési jogkörét illetően logikai úton két szélsőséges álláspontot lehet levezetni: az egyik merő formalitásnak tekinti az elnök kinevezési jogkörét, s azt vallja, hogy az elnöknek nem csupán joga, de egyszersmind alkotmányos kötelessége is az eléje terjesztett kinevezési javaslatot bármiféle érdemi vizsgálat nélkül aláírni, a másik épp ellenkezőleg

korlátlanak tekinti az elnök visszautasítási jogát és az a lényege, hogy a köztársasági elnök bármely kinevezési javaslat aláírását akármely indokkal, sőt indokolás nélkül is megtagadhatja.

A hatályos Alkotmánnyal egyik logikai alternatíva sem egyeztethető össze, s bármelyiknek az elfogadása súlyosan veszélyeztetné a demokratikus államrendet. Az első szélsőséges álláspont megfosztaná a köztársasági elnököt attól a lehetőségtől, hogy eleget tudjon tenni az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében körvonalazott és az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ához kapcsolódó indokolás 5. pontjában jellemzett feladatkörének, a második szélsőséges álláspont pedig - végletes esetben - az államszervezet megbénulását is előidézhetné.

Az Alkotmány jelenleg hatályos szövegéből csupán az állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásánál az Alkotmány megosztott hatáskört vezetett be, amelynek részesei: a javaslattevő, a döntéshozó és az ellenjegyző (aki nem szükségképpen azonos a javaslattevővel). Érvényes elnöki kinevezés tehát csak javaslat alapján (a javaslatban megjelölt személy tekintetében) születhet és - a bírák kinevezésétől eltekintve - csupán ellenjegyzéssel érvényes. A megosztott hatáskörnek épp az a lényege, hogy a kinevezésről a döntéshozatalban résztvevők egyike sem dönthet kizárólagos jogkörben, kötve van a döntéshozatal többi résztvevőjének akaratához, s a pozitív döntés csak konszenzus eredményeként jöhet létre. (Negatív döntést az elnök konszenzus nélkül is hozhat, az ilyen döntésért őt terheli az Alkotmány 30/A. §-ában meghatározott jogi felelősség.)

Mindennek figyelembevételével az alkotmányértelmezési indítvány nyomán eldöntésre váró alapkérdés az volt, hogy az Alkotmány által szabályozatlanul hagyott probléma megoldható-e az alkotmányértelmezés keretei között, avagy jogi szabályozásra: az adott esetben az Alkotmány kiegészítésére van szükség.

Mi - a határozatban megfogalmazott többségi állásponttól eltérően - arra a szilárd meggyőződésre jutottunk, hogy az adott esetben kizárólag a jogi szabályozás nyújthat alkotmányjogi szempontból aggálytalan megoldást. Az alkotmányértelmezés keretei között ugyanis legfeljebb olyan általános következtetésekig lehet eljutni, hogy például a köztársasági elnök nem vonhatja el az Országgyűlésnek felelős kormány személyi kiválasztási jogkörét és ezzel járó felelősségét, és ezért a kinevezési javaslat visszautasítása ritkán alkalmazható - mintegy "végső" - eszköz lehet, amelynek alkalmazására csak különösen nyomós okból kerülhet sor.

Minden arra irányuló törekvés, hogy tételesen meghatározzuk azokat az okokat, amelyek fennállása esetén

a köztársasági elnök jogszerűen tagadhatja meg a kinevezési okmány aláírását, nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás fogalmi körébe tartozik, s így kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Egyetértünk a határozat ama megállapításával, hogy az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdése nem hatásköri szabály. E megállapításból azonban nem csupán az következik: a hivatkozott rendelkezésből nem lehet konkrét elnöki jogosítványokat levezetni, hanem az is, hogy nem lehet belőle levezetni az elnöki jogkör egyes elemeinek - az adott esetben a kinevezési jogkörnek - a szövegszerűen meghatározott korlátait sem.

A hivatkozott rendelkezés szerint "a köztársasági elnök... örökdik az államszervezet demokratikus működése felett". Ebből a szövegből a szótöbbséggel elfogadott alkotmánybírósági határozat azt a hatásköri korlátot vezette le, hogy a kinevezés vagy jóváhagyás megtagadása a köztársasági elnök részéről csak akkor alkotmányos, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Feltéve, de meg nem engedve, hogy a 29. § (1) bekezdését mégis hatásköri szabályként értelmezzük, abból messze nem csupán az idézett hatásköri korlát vezethető le. Épp ilyen mértékben összefüggésben áll a 29. § (1) bekezdésével az is, hogy a kinevezés megtagadása csak akkor alkotmányos, ha a köztársasági elnök

- megítélése szerint a javaslat teljesítése nem áll összhangban az államszervezet működésének demokratizmusával, vagy
- arra a meggyőződésre jut, hogy a javaslat teljesítése veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését, illetőleg
- minden kétséget kizáró módon megállapítja, hogy a javaslat teljesítése megbénítaná a demokratikus államszervezet működését vagy abban másként el nem hárítható súlyos zavarokat idézne elő.

A példaként idézett szövegváltozatok azonos mértékű kapcsolatban állnak az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdésével. Mindegyik mellett és ellen lehet politikai érveket felhozni. Az azonban az alkotmányozásra jogosult Országgyűlés feladata, hogy politikai szempontok mérlegelése alapján válasszon az alkotmányjogi szempontból egyenértékű, de az elnöki jogkör szempontjából nagy különbséget mutató szövegváltozatok közül. Az is nehezen magyarázható, hogy az alkotmánybírósági határozat az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdését önkényesen kétfelé bontja, s e bekezdés második fordulatából levezet egy hatásköri korlátot, míg a bekezdés első fordulatát teljesen figyelmen kívül

hagyja. Ha ugyanis az említett rendelkezés hatásköri szabály vagy annak forrása lenne, mindkét fordulatát azonos súllyal kellene kezelni, s ebből okszerűen következnek a kinevezés megtagadásának joga olyan esetben, ha a javaslat teljesítése a nemzet egységét súlyosan veszélyezteti. Ám újjólag és nyomatékosan hangsúlyozzuk: mindez nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás tárgykörébe tartozik.

Mivel pedig az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása az alkotmányozásra, szakmai meggyőződésünket - amely alkotmánybírói eskünkhöz híven álláspontunk kialakításánál egyedül irányadó lehet számunkra - e különvéleményben juttatjuk kifejezésre.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró