

## Leváltható-e egy államfő? – A köztársasági elnök politikai felelőssége és a kormányforma összefüggései

Az alkotmányjogi kánon evidenciának tekinti, hogy az államfőnek nincs politikai felelőssége, azaz politikai okokból nem mozdítható el. Az államfő politikai okból történő leváltásának lehetősége azonban visszatérően felmerülő kérdés, amellyel az alkotmányjogi szakirodalomnak is foglalkoznia kell. A tanulmány áttekinti az európai országok gyakorlatát, majd ebből következtet a különböző felelősségi formákra, végül pedig a politikai felelősség és a kormányforma összefüggéseire. A tanulmány hipotézise, hogy a köztársasági elnök parlament előtti politikai felelőssége elmentéses a parlamentarizmussal, és megkérdőjelezi az elnöki intézmény lényegét.

**Kulcsszavak:** köztársasági elnök; felelősség; megfosztás

### 1. Bevezetés

A felvilágosodás legfontosabb államszervezeti hatása a parlament térnyerése volt: a törvényhozó hatalmat már nem az (abszolút) uralkodó, hanem az egyre inkább népképviselési parlament gyakorolta. Hasonlóan fontos változást hozott a 20. század. Ebben az időszakban alakult ki, hogy a végrehajtó hatalom is elkerült az államfőtől; a kormány már nem az államfőnek, hanem a parlamentnek volt felelős. Az így létrejött parlamentarizmusnak a központi gondolata, hogy a végrehajtó hatalom érdemi jogosítványai a kormány kezében vannak, amely azonban politikai felelősséggel tartozik, azaz a parlament jogi indok nélkül, pusztán a bizalomvesztés miatt megbuktathatja.

Európa egyes más országai viszont eltérő utat jártak: nem a parlamentnek felelős kormányra bízta a végrehajtó hatalmat, hanem a köztársasági elnökre. Az így kialakult félpreszidenciaális kormányforma legismertebb példája a francia V. Köztársaság (bár a német Weimari Köztársaság korábbra datálódik), amelynek a jellemzője a kettős legitimitáció: a törvényhozó parlament és a végrehajtó hatalmat gyakorló köztársasági elnök azonos erőt képvisel.<sup>1</sup>

Különböző okokból, de mind a félpreszidenciaális, mind a parlamentáris kormányforma esetében az alkotmányjogi kánon evidenciának tekinti, hogy az államfőnek nincs politikai felelőssége, azaz politikai okokból nem mozdítható el.<sup>2</sup>

ható el.<sup>2</sup> Az államfő politikai okból történő leváltásának lehetősége azonban visszatérően felmerülő kérdés, amellyel az alkotmányjogi szakirodalomnak is foglalkoznia kell.<sup>3</sup> Ennek érdekében jelen írásban először áttekintjük az európai országok gyakorlatát, majd ebből következtetünk a különböző felelősségi formákra, végül pedig az így gyűjtött tapasztalatok alapján megvizsgáljuk a politikai felelősség és a kormányforma összefüggéseit.

### 2. Államfői immunitás: a köztársasági elnök felelősségre vonásának európai tapasztalatai

A nemzeti alkotmányokban az államfők jogállásának szabályozására mindenkor kiemelt helyen kerül sor, legyen szó monarchiáról vagy köztársaságról. A királyok örökletes módon nyerik el tisztségüket. A köztársasági elnökök azonban választás útján, függetlenül attól, hogy prezidenciaális vagy parlamentáris jellegű állam államfői-e, illetve hogy közvetlenül a nép vagy a parlament választja meg őket.

Parlamentáris országban a köztársasági elnök szerepe sokszor formális. Legtöbb döntésük miniszteri ellenjegyzéshez kötött, nem ők a végrehajtó hatalom birtokosai, a politikai irányvonal meghatározása nem az ő feladatuk. Benjamin Constant megfogalmazásában az államfő uralkodik, de nem kormányoz: „[az államfőnek] semmiképpen sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértésnek és összhangban működjenek”.<sup>4</sup>

\* Trócsányi László egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. ORCID: 0000-0003-2037-1135

\*\* Csink Lóránt egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0002-6098-086X

<sup>1</sup> MAURICE DUVERGER: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: AREND LIJPHART (ed.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York, Oxford University Press, 1992. 145.

<sup>2</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 123.

<sup>3</sup> CSINK LÓRÁNT: Egy lemondás margójára: alkotmányjogi gondolatok felelősségről, kegyelemről és kormányformáról. *Alkotmánybírói Szemle*, 2024. (1), 2–3.

<sup>4</sup> BENJAMIN CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 86–87.

Ezzel szemben a félprezidenciális jegyeket mutató országokban, így például Franciaországban vagy Szerbiában a köztársasági elnökök kiemelt szereppel bírnak, a legtöbb területen a politikai élet meghatározó szereplői. A parlamentáris és prezidenciális jegyeket felmutató rendszerekben működő államfőkre vonatkozó alkotmányjogi szabályok – az egyes országok különbözőségei ellenére – mégis nagyfokú hasonlóságot mutatnak. A különbség nem a hatáskör jellegében, hanem annak tartalmában rejlik, és különösen abban, hogy az államfő milyen gyakran és hogyan él a hatáskörrel.<sup>5</sup> Az európai közös alkotmányos hagyományoknak megfelelően ugyanis az államfők szabályozására nézve kialakítottak alkotmányjogi standardokat.

Az államfők minden országban speciális alkotmányjogi védelemben részesülnek. Az államfők közös vonása a széles körű immunitás: tetteikért nem, vagy nem ugyanúgy adnak számot, mint más jogalanyok. Gyakori, hogy az igazságszolgáltatás csak akkor folytathat le ellenük eljárást, amikor elnöki mandátumuk véget ért. Ez így volt Franciaországban Jacques Chirac és Nicolas Sarkozy esetében is. Mindkét államfőt mandátumuk lejártával vonták felelősségre, és került sor elítélésükre. Hasonló helyzet állt elő Albániában, ahol Ilir Meta volt köztársasági elnököt vonták felelősségre a hivatalának megszűnését követően.

Az immunitásnak természetesen vannak korlátai: a Nemzetközi Büntetőbírósághoz való csatlakozással az országok megnyitották az utat, hogy a büntetőbíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmények elkövetése esetében (népirtás, emberiség elleni bűncselekmények) az államfők már nem részesülhetnek immunitásban.

Az államfői immunitás nem jelenti azt, hogy a tevékenységüket, nyilatkozataikat vagy éppen azok elmaradását ne lehetne politikai kritika tárgyává tenni, de e téren is kimutathatók eltérő gyakorlatok. Belgiumban, ha egy parlamenti vitán a király személyes cselekedeteit vitatják, a házelnök feladata, hogy a felszólalót rendre utasítsa, vagy felkérjen egy minisztert, hogy válaszoljon azokra a kritikákra, amelyek olyan cselekedetekkel szemben merültek fel, amelyekért elvileg ő viseli a felelősséget. Ezzel szemben Franciaországban Macron elnök működését politikusok komolyan kritizálják, követelik lemondását, amelynek Macron elnök nem kíván eleget tenni.

Egy államfőnek a lemondásra való felszólítása politikai nyilatkozatnak minősül; ilyenkor a felszólított saját döntése, hogy eleget tesz-e neki, vagy sem. A példaként felhozott Franciaországban a második világháború óta két alkalommal mondott le köztársasági elnök: René Coty 1958-ban az algériai válság miatt, majd Charles de Gaulle 1969-ben, egy általa kezdeményezett sikertelen népszavazást követően. Amikor Kurt Waldheim Ausztria köz-

társasági elnöke volt, sokan felrötták neki, hogy fiatalkorában a második világháború alatt kétes múltja volt, ezért szorgalmazták lemondását, amelynek azonban Waldheim nem tett eleget, és kitöltötte mandátumát. Ezzel szemben 10 év elnöki szolgálat után – az új köztársasági elnök megválasztásának folyamatában – Klaus Iohannis román államfő lemondott elnöki mandátumáról, miután a román szélsőjobboldali párt ezt követelte, és erre nézve egy felfüggesztési eljárást kezdeményezett. Bulgáriában Roumen Radev államfő 2026 januárjában saját akaratából mondott le, annak érdekében, hogy az ez évi áprilisi választást követően az ország miniszterelnöke lehessen.

Más esetekben a köztársasági elnök megbízatása formálisan sem önkéntesen, azaz nem lemondással, hanem megfosztási eljárás eredményeként szűnik meg. Litvániában 2004-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Rolandas Paksas megsértette az alkotmányt, amikor titkos információkat szivárogtatott ki egy orosz üzletembernek. Ezt követően a litván parlament megfosztotta tisztségétől az elnököt. Romániában Traian Băsescu ellen kétszer is indult megfosztási eljárás (2007-ben és 2012-ben), azonban az ezt megerősítő népszavazás az alacsony részvétel miatt sikertelen volt.

Csehországban a cseh parlament felsőháza, a Szenátus indított megfosztási eljárást hazaárulásra hivatkozva. Az indok az volt, hogy Václav Klaus elnöki kegyelemben részesített 6000 személyt, köztük magas szintű korrupcióval vádolt személyeket is. Az eljárás azonban csak a vádemelésig jutott, miután időközben Klaus elnök mandátuma lejárt. Franciaországban jelenleg Mélenchon, az LFI baloldali párt elnöke kezdeményezett megfosztást célzó parlamenti eljárást Macron elnök ellen azért, mert a köztársasági elnök nem az LFI párt jelöltjét nevezte ki miniszterelnöknek. A politikai jellegű indítványt a francia Nemzetgyűlés napirendre sem tűzte.<sup>6</sup>

Görögországban a két világháború között Alexandros Zaimis köztársasági elnököt katonai puccsal távolították el 1935-ben. Hazaárulással vádolták, mivel feloszlatta a Szenátust egy dekrétummal, majd visszaállították a monarchiát.<sup>7</sup>

Olyanra is van példa az újkori európai történelemben, hogy a köztársasági elnököt a Nemzetközi Büntetőbíróság döntése miatt vonják felelősségre: 1999-ben Slobodan Milošević szerb elnök volt az első, aki ellen hivatali ideje alatt nemzetközi bíróság döntése miatt indult eljárás. A nemzetközi bíróság 2023-ban Vlagyimir Putyin orosz

<sup>5</sup> CSINK LÓRÁNT: Államfői intézmények összehasonlító perspektívában. In: CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 267.

<sup>6</sup> Franciaország történelmében mindössze két alkalommal vontak felelősségre államfőt, mindkettőt hazaárulás vádjával: 1793-ban XVI. Lajost és 1945-ben Maréchal Pétain-t. A francia államfő felelősségéről lásd PHILIPPE ARDENT – BERTRAND MATHIEU: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, LGDJ, 2012. 486–488.

<sup>7</sup> ANTOINE PANTÉLIS: *Droit constitutionnel hellénique*. Paris, L'Harmattan, 2018. 376–379.

elnökkel szemben is elfogatóparancsot adott ki, de ellene hazájában nem indult eljárás.

### 3. A köztársasági elnöki felelősség módozatainak csoportosítása

Az államfő felelőssége tekintetében három megoldás különíthető el. Az egyik lehetőség, hogy az államfő felelőssége tisztán közjogi: csak tételesen meghatározott közjogi okból (tipikusan alkotmányértés vagy bűncselekmény elkövetése) lehet vele szemben eljárni, és az eljárás, valamint a döntéshozatal is jogi, azaz egy bírói szerv hatáskörébe tartozik.

A másik – lényegesen ritkább – lehetőség az államfő politikai felelőssége; ilyenkor a köztársasági elnök politikai okból (bizalomvesztés, népszerűség elvesztése) is leváltható.

A harmadik lehetőség pedig a közjogi és a politikai elemek keveredése a felelősségre vonás során; tipikusan akkor áll elő ilyen helyzet, ha az államfő jogi okból mozdítható el, de a döntést egy politikai testület hozza meg.

Az államfői felelősség kérdése jellemzően a köztársasági elnököknél merül fel. Elképzelhető ugyan, hogy egy monarchia akár jogi, akár politikai okból lemondani kényszerül, de az uralkodókkal szembeni felelősségre vonásnak mind az elméleti háttere, mind pedig a gyakorlata szegényes.

#### 3.1. A köztársasági elnök közjogi felelőssége

A köztársasági elnök felelősségre vonásának szabályozására kétféle megoldás alakult ki az európai alkotmányokban.

Az egyik megoldás alapján a köztársasági elnök által elkövetett bűncselekmények esetén az általános büntető-eljárási szabályok alapján van helye felelősségre vonásnak. Ez a megoldás kivételnek tekinthető és elsősorban a bal-ti államokban terjedt el. Ezekben az államokban a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségre vonása a képviselő-közlöny mentelmi jogával rokonítható; a törvényhozó testület csupán hozzájárulást ad az eljárás megindítására, de magát az eljárást már a rendes bíróság folytatja le.

Észtországban a köztársasági elnök ellen akkor lehet büntetőeljárást folytatni, ha ezt a parlament tagjainak többsége támogatja (85. cikk). Az eljárást csak a jogi kancellár javasolhatja, aki az alkotmány, a törvények és a rendeletek összhangját felügyeli. Érdekes, hogy ellenében az általánosan bevett gyakorlattal, a köztársasági elnök elleni eljárás megindításához nem szükséges minősített többség, ehhez az alkotmány hivatkozott cikke csak abszolút többséget tesz szükségessé.

Szintén a rendes bíróságok járnak el a lett köztársasági elnökkel szemben is, de a lett alkotmány a büntető-eljárás megindításához minősített (2/3-os) többséget ír elő (54. cikk). Hasonló a szabályozás Litvániában és Írországban is, amely államokban a parlament csak a közjogi felelősségről dönt, a büntető jogkövetkezmény alkalmazása a rendes bíróságok feladata. Mindkét államban minősített többség szükséges a köztársasági elnök tisztségétől

való megfosztásához, sőt, Írországban feltétel az is, hogy az egyes kamarákban külön-külön is biztosított legyen a kétharmados többség [12. cikk (10) bekezdés].

A másik – tipikusnak mondható – szabályozás szerint a köztársasági elnök elleni eljárásra speciális szabályok vonatkoznak. A specialitás leginkább abban mutatkozik meg, hogy az eljárást egy meghatározott szerv folytatja le. Ez a szerv a legtöbb esetben az alkotmánybíróság, például Csehországban, Szlovákiában és Szlovéniában.

Más államok ilyen eljárás lefolytatására külön szervet hoztak létre, ilyen Görögországban a Különleges Bíróság (86. cikk), Franciaországban a Különleges Felsőbíróság (68. cikk) és Lengyelországban az Állami Törvényszék (198. cikk). Különbség azonban, hogy míg a görög Különleges Bíróság elsődlegesen bírói fórum (a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagjaiból áll), addig a francia Különleges Bíróság és a lengyel Állambíróság nem, azok többségében a törvényhozó hatalom által választott tagokból állnak. Szintén nem az általános szabályok szerint vonják felelősségre a portugál elnököt. Portugáliában a köztársasági elnök vád alá helyezéséről – ami automatikusan maga után vonja a megfosztást – a Nemzetgyűlés határoz, azt követően pedig a büntetőeljárás lefolytatása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik (130. cikk).

Szlovéniában az alkotmánybíróságnak több lehetősége is van a közjogi felelősségre vonási eljárásban. A szlovén elnök megfosztásához ugyanis az alkotmánybírák kétharmadának szavazata szükséges, de egyszerű többséggel lehetőség van az elnök felmentéséhez (eltérő jogkövetkezményekkel) vagy felelősségének megállapításához (109. cikk).

#### 3.2. A köztársasági elnök politikai felelőssége

Az államfő politikai okból való elmozdítására az európai alkotmányok közül Szlovákia és Ausztria ad lehetőséget. A szlovák alkotmány szerint a parlament 3/5-ös többséggel kezdeményezheti az elnököt visszahívó népszavazás kiírását. Az ilyen népszavazáson a választók (az összes választó!) több mint felének a köztársasági elnök elmozdítására kell szavaznia, ellenkező esetben a köztársasági elnök hivatalban marad, és a parlament feloszlik (106. cikk). Hasonló szabályozás van Ausztriában is, azzal a különbséggel, hogy 2/3-os többség kell a népszavazás kezdeményezéséhez (60. cikk).

#### 3.3. Politikai és jogi felelősség keveredése

Az államfő politikai és jogi felelősségére vonatkozó szabályok keveredésének legismertebb példája az USA alkotmánya szerinti impeachment-eljárás. E szerint az Egyesült Államok elnöke, alelnöke és valamennyi polgári tisztviselője megfosztható a tisztségétől, ha az impeachment-eljárást követően bűnösnek találják árulás, vesztegetés vagy más súlyos bűntett vagy vétség (Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors) vádjában (II. cikk 4. bekezdés). Az eljárás megindításának oka tehát közjogi, de a döntés politikai testület kezében van: a Kép-

viselőház dönt a vád alá helyezésről (impeach), és a Szenátus az elmozdításról (removal), 2/3-os többséggel.

Az amerikaihoz hasonló impeachment-eljárás Írországban van. Az ír alkotmány értelmében az elnök az elnöki feladatok nem megfelelő ellátása (misbehaviour) esetén vád alá helyezhető. Az elmozdítás akkor sikeres, ha a parlament mindkét házában 2/3-os támogatottsága van (12. cikk 10. pont).

Sajátos a román köztársasági elnök felelőssége is: az elmozdításra vonatkozó rendelkezések mellett (amelyről bírói szerv dönt, 96. cikk) a parlament két kamarájának együttes ülése súlyos alkotmányértés esetén felfüggesztheti a köztársasági elnököt. A felfüggesztést követően pedig népszavazás dönt az elnök elmozdításáról (95. cikk). Ebben az esetben is a jogi okot (alkotmányértés) politikai szerv (parlament) állapítja meg, és politikai döntés (népszavazás) erősíti meg.

#### 4. Következtetések

A fentiekben bemutatott európai tapasztalatok és intézményi megoldások azt mutatják, hogy az államfői immunitás biztosítása indokolt, de hasonlóképpen indokolt az is, hogy az államfő felelősséggel tartozzon az alkotmány és a törvények betartásáért. Az USA-val ellentétben az európai alkotmányok az alkotmányértés megállapítását

és annak jogkövetkezményeit jellemzően nem egy politikai testületre, hanem bírói szervre bízzák.

A köztársasági elnök politikai okból való leváltása azért is ritka, mert az a kormány és a köztársasági elnök viszonyrendszerét, így végső soron a kormányforma működését megbontja. Az alkotmányok nem véletlenül különítik el a köztársasági elnök és a kormány megbízatásának időtartamát. Mint ahogy az sem véletlen, hogy a nemzeti alkotmányokban a köztársasági elnökök leváltóságának feltételei viszonylag szűkek, leginkább csak alkotmány vagy törvénysértésre korlátozódnak. Azon kevés országokban, ahol az elnök népszavazás útján történő visszahívására elviekben mód van, azzal a kockázattal jár, hogy amennyiben az sikertelen, az a parlament feloszlását eredményezi.

A cél az, hogy a kormány és a köztársasági elnök ne függjön egymástól: a kormány saját belátása szerint, egyedül a parlamentnek felelősen határozza meg az ország politikai irányvonalát, a köztársasági elnök pedig saját belátása szerint döntse el, hogy miképp képviseli az országot. Jól vagy rosszul, de mindenképp a kormánytól függetlenül. Ha a parlamenti többség – legyen az akár milyen nagy többség – politikai okból el tudja mozdítani a köztársasági elnököt, akkor ezzel a köztársasági elnöki intézmény lényegi funkciója vesz el. Sarkosan fogalmazva, a köztársasági elnöki intézmény értelmét veszti.

**Elindítottuk a Jogkódex webböngésző alatt működő, bárki számára hozzáférhető, ingyenes változatát.**

**Próbálja ki a Jogkódexet!**



Már az ingyenes, bárki által elérhető verzióban is teljeskörűen megismerhetők az egyes §-okhoz kapcsolódó

- ▶ bírósági iránymutatások,
- ▶ más jogszabályi és alkotmánybírói rendelkezések.

Emellett betekinthez a §-okhoz kapcsolódó

- ▶ precedensekbe, döntvényekbe, anonim bírósági határozatokba,
- ▶ folyóirat szakcikkekbe.

Használja mobiltelefonján is!