



**Politikatudományi
Doktori Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kumin Ferenc

Megfontolásra vissza

Az államfő politikai vétója Magyarországon

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezetők:

Lánczi András, CSc
egyetemi tanár, BCE
Gallai Sándor, PhD
egyetemi docens, BCE

Budapest, 2013

Politikatudományi Intézet

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kumin Ferenc

Megfontolásra vissza

Az államfő politikai vétója Magyarországon

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Lánczi András, CSc
egyetemi tanár, BCE

Gallai Sándor, PhD
egyetemi docens, BCE

© Kumin Ferenc

Tartalomjegyzék

1. A kutatás előzménye és a téma indoklása	5
2. Felhasznált módszerek.....	6
3. Az értekezés eredményei	7
3.1 Vétók száma és ciklusok átfedése	7
3.2 A politikai vétók eredményessége.....	8
3.3 Rendszeresség az eredményes és tartalmi vétók halmazán belül	9
3.4 Az átiratok hosszának összefüggése az eredményességgel	10
3.5 Az eredményesség egyéb lehetséges magyarázatainak kizárása	11
4. Következtetések összegzése	13
5. Főbb hivatkozások	16
6. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk	18

1. A kutatás előzménye és a téma indoklása

2006 és 2010 között a Köztársasági Elnöki Hivatal munkatársaként lehetőségem nyílt közvetlen közletről megfigyelni az államfő hatáskörgyakorlását, így a korszakra különösen jellemző politikai vétókat, azok elő-, valamint utóéletét. A kutatás alapötlete is ebből a megfigyelésből táplálkozott, és egy talányra épült: miképp lehetséges, hogy közjogi-hatalmi kényszerek nélkül az államfő-kormány-parlament hatalmi megosztáson belül az eszközeiben leginkább korlátozott államfő képes az elvárhatónál nagyobb arányban érvényesíteni akaratát az eszközeiben sokkal bővebb lehetőségekkel rendelkező törvényhozás felett? Létezik olyan érvelés, amely szerint a magyar politikai vétó szabályozása egyenesen alkotmányos inkonzisztenciát szül, hiszen azonos többség kell az ismételt elfogadáshoz is (Antal [2007]). Találkozhatunk olyan összehasonlító elemzéssel, amelyben az egyes országok vétózási szabályait kategóriákba soroló tipológián belül a megvétózott törvény sima többséggel történő ismételt elfogadásának lehetősége egy kategóriába esik a vétó hatáskör teljes hiányával (Shugart et al [1992] p. 150). Mindez logikai alapon tekintve érthető, és lényegében elfogadható.

Elvonatkoztatva a tényleges tapasztalattól, ismét pusztán logikai alapon számos tényező magyarázhatja az eredményes politikai vétózást. Lehetséges, hogy az államfőnek önmagában, az egyes konkrét esetektől függetlenül meglévő tekintélye van ilyen hatással a törvényhozásra. Elvileg nem kizárható, hogy az államfő és a parlamenti többség közötti politikai érték-azonosság okozza a jelenséget, ezért ezt is vizsgálni kell. Az is előfordulhat, hogy a törvényhozás adminisztratív, „minőségi” hibáinak célszerű korrekciója érdekében áll a hibát vétóknak is, akik a végeredmény, tehát a törvények „működőképességben” többszörösen érdekeltek. Végül azzal is számolni kell, hogy a visszaküldő nyilvános érvelés meggyőző erővel rendelkezik, amelynek nyilvános ignorálása nagyobb politikai költséggel jár, mint a saját hiba belátásának – könnyen erénnyé is váltható – negatív hatása.

Hipotézisem szerint az utolsó pont, tehát a nyilvános érvelés meggyőzőképességének magyarázó ereje kiemelkedik olyan időszakokban, amikor a kormányzó többség és az államfő értékazonossága nem áll fenn. A retorika szintjén jellemzően jelen lévő általános tisztelet a gyakorlatban kimutatható módon nem befolyásolja a törvényhozást egyes döntéseiben, így ennek magyarázó erejét viszont kisebbre becsülöm.

2. Felhasznált módszerek

Hipotézisem igazolására a magyarországi politikai vétózás 1997 és 2010 közötti időszakát, annak egyedi eseteit tekintem át. A kutatásom legkiterjedtebb hányadát adó magyar vétózási gyakorlat vizsgálatának alapegysége az államfői átirat, amelyek szövegei megtalálhatóak a Köztársasági Elnöki Hivatal és az Országgyűlés irattárában is, Sólyom László levelei pedig on-line elérhetők a korábbi államfő honlapján (www.solyomlaszlo.hu). A szövegeket az egyszerű tartalomelemzés módszerével vizsgálom, elhatárolom és meghatározom a levélbe foglalt érveket, illetve azonosítom a címzett törvényhozást cselekvésre felszólító részt – amennyiben ez megtalálható a levélben.

Önmagában az átirat szövegének elemzése azonban közel sem fedi fel a vétó politikai környezetének teljességét. Ehhez mindenképp a visszaküldött törvények vitáját vizsgálom az Országgyűlés jegyzőkönyve alapján. Szükség esetén a korabeli sajtó tudósításait is áttekintem, hogy jobban behelyezzem magam a kritikus törvény körüli politikai milióbe, ezeket a szövegeket forrásként a munkámban nem jelölöm. A politikai környezet megértésének harmadik forrása a saját személyes tapasztalat, illetve az egykori kollégáimmal folytatott beszélgetésekből nyert információ.

A vétó eredményességének vizsgálatához ismét az Országgyűlés elektronikus archívumára hagyatkozom. Ebből a forrásból tekintem át a szükséges irományokat, módosító javaslatokat és a szavazások eredményeit.

A magyar gyakorlat részletes vizsgálata természetesen csak korlátozottan érvényes általános megállapításokat tesz lehetővé az államfő politikai vétójáról. Kellő mélységű elemzésre azonban kutatásom lehetőségeinek keretei között csak a magyar gyakorlatot vizsgálva – épp a fent említett bőséges források miatt – van mód.

3. Az értekezés eredményei

3.1 Vétók száma és ciklusok átfedése

Elsőként az eltelt idő függvényében célszerű áttekinteni a vétózási gyakorlatot. Noha a pusztá darabszámok is érdekes krónikái a politikai vétózás első tizenhárom évének Magyarországon, a rendkívül eltérő intenzitásból és a kezdeti alacsony esetszámból messzemenő következtetéseket levonni nem lehet. Göncz Árpád aktivitása – nyilván annak egyedi jellegéből, a 10 év alatt összesen kétszer használt jogkörből adódóan – szemben áll a lehetséges elméleti várakozásokkal: baráti társbérlet idejére esett mindkét vétója, az elvileg konfrontatív társbérlet időszakában passzív maradt. Mádl Ferenc vétóinak megoszlása már sokkal jobban közelíti várakozásainkat, az ő reakciója a társbérlet jellegének megváltozására már normális irányú: egyet vétózik csupán az együttállás, és ötöt a konfliktusos társbérlet idején. Sólyom László elnökségét nehéz a politikai környezet szempontjából vizsgálni, mert lényegében a teljes elnöksége konfliktusos társbérletben telt, és csupán utolsó két hónapja volt elvileg – a korábban őt elnöknek jelölők pártállásából fakadóan – barátságos társbérletben, de időarányosan ebben az időszakban többet vétózott (három alkalommal), mint a megelőző 58 hónapban (28 alkalommal).

1997 előtt nem született visszaküldési döntés Göncz elnök részéről. Ezt követően is újabb három év pauza következett, amely két szempontból sem meglepő. Egyrészt Göncz Árpád két első és egyben két utolsó vétójának eredményességére tekintve érthető, ha az akkori államfőnek nem jött meg a kedve a hatáskör gyakorlásához. Az 1998 utáni passzivitása különösen annak fényében nem kíván további magyarázatot, hogy ha a hozzá politikailag közelebb álló kormánytöbbség sem vette figyelembe a kifogásait, akkor nyilvánvalóan a társbérlet két évében még kevésbé tűnhetett célszerűnek törvényeket visszaküldeni. Göncz Árpádtól távol állt a politikai vétóban testet öltő államfői működés, és ezt csupán erősítette a szinte egy időben hozott két vétódöntés kudarca.

Mádl Ferenc évenkénti maximum két visszaküldésével sem lépte át a bűvös határt, igaz, ő szüneteket már nem hagyott, és a fentiekben tárgyaltaknak megfelelően nőtt az aktivitása a ciklusa végére. Sólyom László már elnöksége első teljes évében, 2006-ban áttörte az évi két vétó határát, igaz, csak eggyel túllépve azt. Ez a tempó még a következő, 2007-es évre is ilyen maradt. A robbanás 2008-ban következett, akkor rögtön a duplájára nőtt a visszaküldések száma, és még ezt az értéket is sikerült másfélszeresére növelni 2009-ben, amikor is kilenc vétóval a tizenhárom év legintenzívebb időszaka teljesült. A 2010-es tört év aktivitás időarányosan ugyanakkor ismét megközelítette a 2009-est.

3.2 A politikai vétók eredményessége

A vizsgált tizenhárom év összes vétóját tekintve 48 százalék a teljes eredményesség aránya, amihez még további 26 százaléknyi részlegesen eredményes eljárás is társul. A részleges eredményesség sokféle lehet, így nyilván egy summázó kijelentéshez nem célszerű hozzáadni az eredményességhez valamennyi részlegesen eredményes vétó számát, de mégis kalkulálva ezek jelenlétével is kimondható: Magyarországon az eredményes politikai vétók száma határozottan meghaladja az eredménytelenekét.

Az egyes államfőkre lebontva már nagyobb változatosságot mutat a kép. Göncz Árpád elnökségének két vétója szükségszerűen nem tanúskodik valódi karakterről, hanem csupán egy politikai szituációról készült, utólag túl sokat nem mondó pillanatfelvétel. Ennek megfelelően az elnökökre lebontott elemzésben az ő időszakának vizsgálatától a továbbiakban eltekintek, de természetesen az összesítő adatokban továbbra is szerepelnek a vétói.

Mádl Ferenc elnöki ciklusában éledt fel igazán ez az államfői hatáskör, nemcsak a növekvő esetszámban, hanem az alkalmazást erősítő alkotmánybírósági határozatokban is. Mádl elnök a teljes átlaghoz képest ráadásul minimálisan jobb, épp 50 százalékos eredményességi mutatót produkált. Az imponáló érték mögött két lehetséges ok sejlik fel. Egyrészt nála jelenik meg először a jogtechnikai politikai vétó, a három eredményes visszaküldésből kettő ilyen volt. A tisztán jogtechnikai megalapozottság a visszaküldés eredményessége szempontjából erősítő tényezőnek tűnik. Kicsit előrepillantva a későbbi esetekre megállapítható, hogy az ilyen visszaküldések mindig eredményesek lettek utóbb. Különösebben nincs is ezen mit csodálkozni, hiszen a jogtechnikai jelleg általában nem szándékos hibából, vagy az elfogadás sajátos körülményeiből, pl. a kifogásolt törvény egyes rendelkezéseinek kétharmad-igényéből adódik. A másik szempont, amely Mádl Ferenc utolsó, immár tartalmi és eredményes visszaküldésére vonatkozik, szintén egy visszatérő jelenség: az egyhangúlag elfogadott, tehát nem a kormányoldal kizárólagos politikai óhaját tükröző jogszabállyal erős érveket felvonultatva konfrontálódott az államfő, egy ilyen jogszabályról lemondani – mint ahogy ebben az esetben is történt – nem jelent komoly politikai költséget, hiszen nem könnyelhető el sem a kormányoldal vereségeként, sem az ellenzék sikereként.

Mádl elnök egyetlen részben sikeres visszaküldésében rendszerszintű megállapításokat nem érdemes keresni. Amint ezt a vétó eredményességét elemző pontban is megjegyeztem, ez az eset a részben eredményes vétó megszületése szempontjából tekinthető relevánsnak, mivel olyan törvényhozói gyakorlatot indított el, amelyre Sólyom elnök vétóinak tanulmányozásakor is gyakran bukkanunk.

Sólyom László 26 politikai vétójának eredményesség szerinti megoszlása hasonlít Mádl Ferenc időszakára. Az indokok között egyrészt az előbbieken megállapított összefüggést érdemes keresni. Sólyom elnök 13 eredményes vétója közül öt volt jogtechnikai. Érdemes azonban ezen a ponton azt is megjegyezni, hogy elemzésemben egy szélesebb jogtechnikai jelzőfogalmat használtam, mint amit az Országgyűlés nyilvántartása.

3.3 Rendszeresség az eredményes és tartalmi vétók halmazán belül

Egy törvényjavaslat elfogadásának folyamatában a politikai vétó szempontjából két árulkodó mutató lehet: a benyújtó személye és az első zárószavazáson szerzett támogatottsága. Ha a benyújtó nem a kormány képviselője, akkor erősebben merülhet fel a gyanú, hogy nem egy átgondolt, kiérlelt, a szükséges egyeztetési utakat végigjárt folyamatról van szó.

Az Országgyűlés 2010 előtti gyakorlatában jellemzően sokkal nagyobb arányban kerültek elfogadásra a kormány által benyújtott javaslatok. A képviselők szorgalmasan nyújtottak be egyénileg is javaslatokat, de ezeket a vizsgált időszakban csupán 23 százalékban fogadta el a plénum. Nyilván e jelenség elsődleges oka az volt, hogy az ellenzéki képviselők által benyújtott javaslatok természetes módon nem rendelkeztek az elfogadáshoz szükséges politikai háttérrel, de a parlamenti statisztikák tanúsága szerint a kormánypárti képviselői indítványoknak is a felénél kevesebb jutott el a sikeres zárószavazásig. Az egyéni képviselői indítványokról a statisztikák szintjén is látszik, hogy bizonytalanabb elemei a rendszernek, mint a kormány által benyújtott törvények, de erre a következtetésre lehet jutni az egyes megvétózott törvények politikai környezetének vizsgálata alapján is.

A másik árulkodó mutató az elfogadott javaslat zárószavazásán élvezett támogatása. Ahogy erről már Mádl elnök egyetlen, nem jogtechnikai és eredményes vétójánál szóltunk, a kormánytöbbséget látványosan meghaladó támogatás annak a jele lehet, hogy az Országgyűlés éppen nem a kormány szűk értelemben vett politikai programját hajtja végre, hanem valamiféle olyan „kötelező gyakorlatnak” tűnő határozatot hoz, amely mögé az ellenzék is politikai költségek nélkül fel tud sorakozni. Jellemzően az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaiból eredő teendők számítanak ilyenek az Országgyűlésben, de a kormányzati politikával párhuzamosan létező, a politikai szembenállást felülíró lobbierő érdekek megnyilvánulása is lehet egyhangú támogatás.

A kétféle tényező hatását Sólyom László nyolc eredményes tartalmi vétója esetében megfigyelve látható, hogy az egyik, a másik vagy mindkét rendkívüli hatás hét esetben jelen volt. Érdekes azt is megvizsgálni, hogy az egyetlen klasszikus kormányakaratot kifejezni hivatott törvény, amelyet kormánytöbbséggel fogadtak el, úgy tudott csak közvetlenül

eredményessé válni, hogy a ciklusából kifutó Országgyűlésnek már nem maradt ideje a teljes ismételt elfogadáshoz szükséges procedúra véghezviteléhez. Viszont az eset abból a szempontból is izgalmas, hogy a törvényben egyébként kritizált tartalmi szándék mégis utat tört magának, és egy másik ismételt elfogadásba csomagolva úgy fogadta el az Országgyűlés a kifogásolt rendelkezések egy jelentős részét, hogy azokat már ugyanúgy nem tudta visszaküldeni az államfő, mintha az eredeti visszaküldött törvényt fogadták volna el újra. Az indirekt eredménytelenségnek ez egy olyan speciális esete, amely minden bizonnyal egyedüli marad a politikai vétók nem csupán magyar, de nemzetközi történetében is.

A részben eredményes visszaküldések száma Sólyom elnöknél nyolc volt. Ebből három olyan eset azonosítható, ahol a többszörös kifogások között jogtechnikai és tartalmi jellegűek vegyesen szerepeltek. Amit megfigyeltünk a tisztán jogtechnikai vétók száz százalékos eredményességéből, abból kézenfekvő következtetésként adná magát, hogy a vegyes megalapozottságú vétóknál úgy születik részben eredményes ismételt elfogadás, hogy a jogalkotó csak a jogtechnikai kifogásokat orvosolja. A konkrét esetek vizsgálatakor azonban ez egyiknél sem jelentkezik ilyen tiszta formában, azaz a módosítások mindenkor érintenek tartalmi részeket is, csak elégtelen mértékben ahhoz, hogy teljes sikerről beszélhessünk.

A részben eredményes vétók megoszlása is megfigyelhető a két befolyásoló dimenzió szerinti megoszlásban. Ebben a körben már klasszikus, kormány javaslatára benyújtott, kormánytöbbséggel elfogadott törvények vannak túlsúlyban. Az egyetlen képviselői indítvány is csupán azért nem volt a kormány részéről benyújtva, mert a benyújtás pillanatában még nem állt fel az új kormány. A kontraszt tehát éles az eredményes és a részben eredményes visszaküldések politikai környezete között. Ide tartozik még, hogy a hét indirekt eredményességi esetből háromnál volt direkt módon részben eredményes a politikai vétó.

Az eredménytelen politikai vétók körben annyi bizonyosan látszik, hogy a klasszikus utat bejáró törvények szintén dominálnak, még ha nem is olyan meggyőző mértékben, mint a részben eredményes esetében. Az indirekt eredményességi esetek másik része, tehát négy eset is ehhez a körhöz tartozik. Utóbbiak megoszlása a két kategória között pont nem árulkodik semmiről, azaz indirekt eredményesség közel annyiszor eredt részleges direkt eredményességből, mint eredménytelen visszaküldésből.

3.4 Az átiratok hosszának összefüggése az eredményességgel

A hosszúság és az érvelés színvonalának párhuzamba állítása természetesen erőteljes leegyszerűsítést jelent. Ha azonban feltételezzük, hogy a dokumentumok szövegei egyenletes színvonalat képviselnek, akkor a hosszabb szövegről is feltételezhető, hogy érvelése

erőteljesebb, sokrétűbb. Az átiratok hosszát vizsgálva elsőként leolvasható, hogy időben előre haladva a szövegek hossza növekszik.

Az eredményességet is figyelve feltűnik, hogy sok a rövid és eredményes levél. Ezek többnyire a biztos sikert jelentő jogtechnikai vétók, amelyek jellegüknél fogva nem kívánnak részletes kifejtést. A nagyon hosszú levelek jellemző kimenete a részleges eredményesség, de az is feltűnhet, hogy az eredménytelen visszaküldésekhez inkább tartozik a maga időszakában rövidebbnek mondható dokumentum.

3.5 Az eredményesség egyéb lehetséges magyarázatainak kizárása

Elemzésem célja az volt, hogy magyarázatot találjak a közjogilag nem kényszerítő magyar politikai vétó, első ránézésre talán meglepő eredményességére. Hipotézisem szerint a visszaküldésekhez kapcsolt érvelés nyilvános ereje szül olyan környezetet, amelyben a törvényhozás nem hagyhatja figyelmen kívül az államfő aggályait. Ennek megerősítésére vizsgáltam a magyar köztársasági elnök néhány további hatáskörét is. Az alkotmányossági vétót egyéb nyilvánvaló szempontok alapján is górcső alá kellett venni, de az is világossá vált, hogy az Országgyűlésre a politikai vétó megítélését illetően semmiféle kényszerítő hatással nincs az előzetes normakontroll intézménye. Ezt mindenekelőtt az a szabály indokolja, amely kizárja a visszaküldött, majd ismételten elfogadott törvények előzetes normakontrollra küldését. Nem mintha az alkotmányossági vétó bármikor is szabad döntése lenne az államfőnek: alkalmazását szűk szakmai feltételek determinálják.

Egy másik lehetséges, bár kicsit naiv feltételezést is ki kellett zárnom. A politikai vétók nagyszámú eredményességét ugyanis akár azzal is lehetne magyarázni, hogy az Országgyűlés államfői tekintély iránti tiszteletéből fakadóan minden lehetséges módon megpróbálja elkerülni bármilyen formában a köztársasági elnök leszavazását. A vizsgálataim szempontjából – az esetszámok kiemelkedését tekintve – különösen fontos Sólyom érában az államfő iránti tisztelet tézisének egy másik hatáskör, a jelölés eredményességével igyekeztem cáfolni. Az államfő hat független intézmény élére javasolhat vezetőt az Alkotmány értelmében. Ezt a hat posztot 2006 és 2009 között tizenkilenc szavazással sikerült betölteni. Ez az eredmény látványos bizonyítéka annak, hogy érdekei szerint az Országgyűlés habozás nélkül leszavazta a köztársasági elnököt.

A sok eredményes politikai vétóra további magyarázat lehetne egy másik, rendkívüli államfői hatáskör, a parlament feloszlatási jogának gyakorlása, illetve sokkal inkább a gyakorlással fenyegetés. Ebben a megközelítésben kézenfekvő magyarázata lenne az Országgyűlés érzékenységének, ha tartania kellene attól, hogy a köztársasági elnök

konfrontáció esetén dönthet a törvényhozás felosztatásáról és új választások kiírásáról. A magyar alkotmányos szabályozás azonban kizárja, hogy ilyen hatásra még csak gondolni is érdemes legyen. Elméletileg létezik ez a hatásköre is a magyar államfőnek, ám olyan speciális feltétekhez van kötve, amelyek teljesülését a józan ész szabályait követve joggal kizárhatunk.

4. Következtetések összegzése

Az eredményességi statisztikák – akár az összesítést, akár az aktívabb visszaküldő két utolsó államfő számait tekintve – azt mutatják, hogy a politikai vétó inkább eredményes, és ennek megfelelően hatásos eszköz a magyar államfők kezében. Mindez látszólag igazolja a hipotézist, miszerint a visszaküldés nyilvános érvelésében rejlő erő jelent olyan kényszert, amelyet a törvényhozás nem tud megkerülni. A részletes elemzés eredményei azonban ezt a hipotézist inkább csak részben, bizonyos kikötésekkel igazolták.

A pontos kép megalkotásához szükség volt az eredményesség fogalmának differenciálására, valamint az egyes visszaküldött törvények politikai vétó szempontjából releváns tulajdonságainak megállapítására. A magyar vétók ilyen igényű áttekintése elsőként az úgynevezett jogtechnikai politikai vétók különleges státuszára hívta fel a figyelmet. Ezek esetében az államfői hatáskör egyfajta sajátos gyakorlat szolgálatába szegődik – nem feltétlenül úgy, ahogy ezt a közjogi struktúra alapítói elképzelték. A törvényhozás valamilyen véletlen vagy elkerülhetetlen működési zavara következtében ugyanis az elfogadott törvények között is ritka esetben selejt jelenhet meg. Elvileg a parlamenti eljárás egésze, a képviselők, bizottságok, szakértői háttérstábok minden munkája arra irányul, hogy az elfogadott törvénybe ne csúszhasson hiba, mégis ez időnként megesik. Ilyenkor a politikai vétó működtetésében kölcsönös érdeke van az ügylet két oldalán álló szereplőknek: a törvényhozásnak jó, hogy nem lép hatályba a problémás jogszabály, az államfőnek pedig szintén jó, hogy nem adja az aláírását egy végrehajthatatlan törvény kihirdetéséhez, amelynek visszaküldése ráadásul jó eséllyel eredményes lesz a számára. Olyannyira érvényesült a jogtechnikai törvény-visszaküldések kapcsán ez a kölcsönös érdek-együttállásból fakadó hatás, hogy mind Mádl, mind Sólyom elnökök valamennyi ilyen jellegű vétójánál teljes eredményességet lehetett megállapítani (Göncz elnök mindkét politikai vétója tartalmi volt).

Ennek megállapítása után figyelmünket a tartalmi vétókra érdemes fordítani. A kérdés az volt az elemzésem során, hogy van-e valamilyen markáns közös vonása az eredményes és tartalmi kifogáson alapuló politikai vétóknak. A vizsgálat kimutatta, hogy ebben a körben kiugróan magas, a törvényhozási átlagot messze meghaladó a nem kormánytag által benyújtott javaslatok száma. Ehhez a jelenséghez társul a nem pusztán sima kormánytöbbséggel, hanem valamilyen más, rendszerint az egyhangúsághoz közeli, szélesebb támogatottsággal elfogadott törvények köre.

E két tulajdonság – akár egyszerre, akár külön-külön jelentkezik – a törvényhozás működésének egyfajta jól körülhatárolható sajátosságát mutatja. Olyan törvények ezek, amelyek nem feltétlen fejezik ki a kormány szűk értelemben vett politikai akaratát. Sokszor

tekinthetők az Országgyűlés egyfajta emancipációs megnyilvánulásának, a kormánytól független akaratkinyilvánítás terepének az ilyen működés. A népszerű vagy egyedi érdekeket reprezentáló tárgya a jogszabályoknak egyhangú vagy sajátos többségeket produkál a zárószavazáson. Különösen egy gyengülő akaratú és ellenőrzési képességű kormány működése idején szaporodhat el az ilyen típusú törvényhozás, amelynek színvonala a 2010-ig lezárult vizsgálati időszakban – ez kiváltképp érvényes a képviselők által benyújtott indítványokra – elmarad az elvárható színvonaltól. A kormány által benyújtott, de a kormánypártoknál szélesebb többség által támogatott törvények körében található olyan esetek, amikor valamilyen nemzetközi kötelezettségnek tesz eleget a törvényhozás. Bár ezeknél a szakszerű törvény-előkészítés okkal feltételezhető, de a bennük foglalt tartalommal dacoló köztársasági elnök nem a kormány, hanem valamilyen külső szereplő, más ország vagy nemzetközi intézmény jól-rosszul érvényesülő akaratával dacol. Ezt az ellenállást sokkal kisebb politikai költséggel tudja elfogadni a kormányoldal, mintha a saját programját megvalósító törvényekkel szemben lép fel az államfő.

Az elemzés megmutatta, hogy a tipikus úton végighaladt – kormány által benyújtott, kormánytöbbség által elfogadott – törvények esetében mindössze egyetlen alkalommal, a Sólyom éra, és egyúttal a 2006-2010-es Országgyűlés utolsó időszakában került sor eredményes tartalmi politikai vétóra. Meglehet, hogy ebben a speciális időszakban már a kormány által benyújtott törvényalkotás sem feltétlen tudott minden tekintetben kormányakaratot tükrözni – elég csak a képviselők által benyújtott nagyszámú módosító indítványokra gondolni. Mégis inkább erősebb az a kézenfekvő hatás, amely a végéhez közeledő törvényhozási ciklus időhiányából fakad. Ha az amúgy is sűrű utolsó törvényhozási menetrendbe már nem lehet egy visszaküldött törvény újratárgyalását beilleszteni, akkor rendkívüli ülészakot kéne a deklarált lezáráson túli, jellemzően választási kampánnyal terhelt időszakban összehívni. Ennek politikai költségei olyan magasak lennének, hogy az lényegében kizárja, hogy ilyen ülésre, és ismételt elfogadásra sor kerüljön. Ebben az időszakban tehát az államfő működésétől függetlenül felértékelődik a politikai vétó ereje.

Visszatérve az eredeti gondolatmenethez, azt láthatjuk, hogy az eredményes tartalmi vétóknál a politikai akarat centrumát képező kormány azért engedhet az államfőnek, mert ez nem feltétlen ellentétes saját érdekeivel, sőt, a vétó érveinek elfogadása akár a politikai értelemben kissé szétszéledő nyáj összetételére és megregulálására is alkalmas lehet egyes esetekben. A részben sikeres politikai vétóknál viszont már többségben vannak a kormány által benyújtott, kormánytöbbség által megszavazott törvények. A részleges eredményesség tulajdonképpen az a terep, amelynél a leginkább megfigyelhető a nyilvános érvelés pusztá

erejének érvényesülése. A jellegzetes forgatókönyv a következő: a visszaküldés érvei közül a javaslattevő kiválasztja azt, amelynek figyelembe vétele önmagában még nem téríti el a törvényt az eredeti cél megvalósításától, csupán árnyalatnyi különbséget okoz, viszont a módosítás hatására elmondhatja, hogy a törvényhozás figyelemmel volt az államfő kifogásaira. Erre a magatartásra, egyáltalán a látszat ilyen irányú megtartásának igényére nem lehet egyéb érdekből levezethető magyarázatot adni, csupán azt, hogy az Országgyűlés kifejezi: tiszteli annyira az államfői intézményt, hogy noha általa az akaratát nem hagyja lényegesen eltéríteni, de erőfeszítést tesz azért, hogy valamilyen módon mégis figyelembe vegye.

Az eredményesség alakulása tehát a következőkben foglalható össze: a pusztán statisztikát szemlélve nagyjából a vétók fele eredményes, ám ez az eredményesség nem a kormányzati akarat feletti győzelem, hanem egyrészt a törvényhozási selejt kiszűrése, másrészt a magát önállóító és/vagy a kormánytöbbségnél szélesebb egyetértésben működő törvényhozás regulázása. A részben eredményes visszaküldések nagyjából további negyedét alkotják az összes politikai vétóknak. Ezek kapcsán az államfő sikere, hogy egyáltalán próbálják figyelembe venni az érveit, még ha ez nem is a visszaküldés lényegét érinti.

A maradék nagyjából egynegyed az eredménytelen politikai vétók halmaza. Ezek a törvények karakteres különbséget nem mutatnak a részben eredményesen visszaküldöttekkel összevetve. Ebben a körben is dominálnak a kormány javaslatára benyújtott, kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok. Esetükben valamiért a jogalkotó nem tartotta fontosnak, hogy az eljárásra kis módosítással szépségtapaszt helyezzen. Ennek oka lehetett az érvelés erejének elégtelensége vagy az ismételt elfogadást sürgető körülmény is.

A hipotézisre vetítve a fenti eredményeket megállapítható: egyes vétók esetében jobb magyarázat hiányában nem lehet mást állítani, mint azt, hogy a nyilvános érvelés ereje hatott. Az eredményes politikai vétók alapos vizsgálata azonban megmutatta: többségüknél van további, alkalmasint erősebb magyarázat is, amelynek következtében eredményessé válhatott a visszaküldés. Mindazonáltal ezeknél az eseteknél is megállapítható, hogy a jól érvelő átirat szükséges feltétele az eredményességnek.

5. Főbb hivatkozások

- Antal Attila [2008]: *A magyar köztársasági elnöki vétó intézménye az elnöki modellek nemzetközi összehasonlítása tükrében*. Jogi Fórum (jogiforum.hu), 2009. február 4.
- Cameron, Charles M. [2000]: *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Cambridge University Press, Cambridge
- Csink Lóránt [2007]: *Az államfő szerepe Európában, különös tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására*. Kézirat, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola
- Duverger, Maurice [1980]: *A new political system model: semi-presidential government*. European Journal of Political Research, 8: 165-187
- Elgie, Robert [1998]: *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity, and contestable assumptions*. European Journal of Political Research, 33: 219-238
- Elgie, Robert [1999]: *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Elster, Jon [1997]: *Afterword* in Taras, Ray (szerk.): *Postcommunist presidents*. Cambridge University Press, Cambridge
- Föglein Gizella [1990]: *Köztársasági elnöki jogkör (1946)* in Pölöskei Ferenc (szerk.): *A köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon*. ELTE Bölcsészettudományi Kar, Budapest
- Gregg, Edward [1984]: *Queen Anne*. Ark Paperbacks, London
- Kovács Mónika [2007]: *Finn Köztársaság* in Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest
- Kovács Virág [2003]: *Államfői jogkörök a „papíron” és a valóságban – a köztársasági elnöki vétó* in Ph. D. konferencia politológia szekció (konferencia-kötet). ELTE ÁJK, Budapest,
- Kovács Virág [2009]: *A köztársasági elnök* in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest
- Körösényi András [1998]: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest
- Lijphart, Arend [1999]: *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven, CT
- Linz, Juan Jozé [1997]: *Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe* in Taras, Ray (szerk.): *Postcommunist presidents*. Cambridge University Press, Cambridge
- Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck Christian [2005] *Kommentar zum Grundgesetz*. Verlag Franz Vahlen, München
- McCarty, Nolan M. [2000] *Presidential pork: Executive veto power and distributive politics*. American Political Science Review, 1: 117-129
- McGregor, James [1994] *The Presidency in East Central Europe*, RFE/RL Research Report, 3/2: 23-31
- O'neil, Patrick [1993]: *Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective*. Journal of Communist Studies and Transition Politics, 9:3,177-201
- Sári János [1995]: *A hatalommegosztás*. Osiris Kiadó, Budapest

- Sartori, Giovanni [1994]: *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Macmillan, London
- Siaroff, Alan [2003]: *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*. *European Journal of Political Research*, 42(3): 287-312.
- Sólyom László [2010]: *Egy elnökség lenyomata*. Századvég, Budapest
- Sólyom László [2010]: *Egyenlő mércével*. *Heti Válasz* (interjú), 2010. június 24.
- Shugart, Matthew Soberg; Carey, John M. [1992]: *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge
- Shugart, Matthew Soberg [2005]: *Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns*. *French Politics*, 3.3: 323-351
- Spitzer, Robert J. [1988]: *The presidential veto: touchstone of the American presidency*. State University of New York Press, Albany, N.Y.
- Trócsányi László, Badó Attila (szerk.) [2005]: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Complex Kiadó, Budapest
- Tsebelis, George [2002]: *Veto players: how political institutions work*. Princeton University Press, Princeton
- Watsons, A. Richard [1987]: *Origins and Early Development of the Veto Power*. *Presidential Studies Quarterly*, 2: 401-412

On-line:

- Peters, Gerhard [1999-2010]: *"Presidential Vetoes."* *The American Presidency Project*. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. University of California, Santa Barbara, CA. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>
- Polish vote winners ready to fight Kaczynski veto*. 2007 október 22., URL: <http://uk.reuters.com/article/idUKL2234510320071022>
- Poland's Komorowski approves shakeup of archive body*. 2010. április 29., URL: <http://www.rnw.nl/international-justice/article/polands-komorowski-approves-shakeup-archive-body>
- A jegybanki alapkamat alakulása*. 2010. május 21., URL: http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_statisztikak
- A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetere*, 2007, URL: http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

6. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Sólyom László köztársasági elnöki tevékenységének első másfél éve in Sándor Péter, Vass László (szerk.) [2007]: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*, Budapest, DKMKA

Sólyom László 2007-es köztársasági elnöki tevékenysége in Sándor Péter, Vass László (szerk.) [2008]: *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről*, Budapest, DKMKA

Sólyom László 2008. évi köztársasági elnöki tevékenysége in Sándor Péter, Vass László (szerk.) [2009]: *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*, Budapest, DKMKA pp. 730-747

Összefoglaló Sólyom László köztársasági elnök 2009. évi tevékenységéről in Sándor Péter, Vass László (szerk.) [2009]: *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*, Budapest, DKMKA

