

## 13. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK TISZTSÉGÉTŐL VALÓ MEGFOSZTÁSA

### 35. § [Indítvány benyújtásának feltételei, eljárás megszüntetése, érdemi vizsgálat]

- (1) Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el.
- (2) Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ha a megfosztási eljárás az Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti.
- (3) Az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.
- (4) Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban az 57. §-ban foglaltakon túl a vizsgált törvényt sértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja.
- (5) Az Alkotmánybíróság e §-ban meghatározott jogkörében a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg döntését.

Az Abtv. 35. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

### Tartalom

1. Szövegtörténet .....	414
2. A köztársasági elnök felelőssége .....	414
3. A felelősségre vonási eljárás oka és megindítása .....	415
4. A megfosztási eljárás befogadhatósága .....	415
5. A megfosztási eljárás határideje .....	416
6. Az érdemi eljárás .....	416
7. A döntéshez szükséges többség és a döntés joghatása .....	417

## 1. Szövegtörténet

E rendelkezésnek **nincs előzménye** a régi Abtv-ben, az ugyanis nem tartalmazott rendelkezést a köztársasági elnök felelősségre vonásáról.

A köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás szabályait **az Alkotmány 32. §-a tartalmazta**. Ez a rendelkezés általános felhatalmazást adott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a saját eljárási szabályai mellett a „büntető eljárás alapvető rendelkezéseit” alkalmazza. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban rendesbírósként jár el és arról dönt, hogy a köztársasági elnök követte-e el a büntetőjogilag üldözendő cselekményt, szándékosan követte-e el és azt hivatali ideje alatt, azzal összefüggésben követte-e el. Az Alkotmány mérlegelési jogot adott az Alkotmánybíróságnak a közjogi szankció, a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztás alkalmazására. A bíróság ezt követően csak a büntetés kiszabása tekintetében rendelkezett mérlegelési joggal.<sup>1</sup>

## 2. A köztársasági elnök felelőssége

Az Abtv. 35. §-a a köztársasági elnök Alaptörvényben rögzített felelősségének és felelősségre vonásának **részletszabályait** állapítja meg. Általános, hogy a köztársasági elnöknek – a parlamentáris kormányokkal ellentétben – nincs politikai felelőssége, azaz a mandátumuk lejárta előtt politikai okból, bizalomvesztés miatt nem mozdíthatók el a tisztségükből. Alkotmányos (alkotmányban rögzített okból) azonban a ciklus lejárta előtt is sor kerülhet hivatalvesztésre. Ennek **két fő modellje** van: az amerikai jogrendszerből ismert *impeachment* és az Európa több országában bevett állambíráskodás. A kettő közötti fő különbség, hogy *impeachment* esetében politikai testület dönt arról, hogy a hivatalvesztés alkotmányos oka fennáll-e, pontosabban, hogy van-e olyan súlyú körülmény, ami a hivatalvesztést indokolja. Az állambíráskodás esetén viszont egy bírói testület dönt a hivatalvesztésről. A lényegi különbség ugyanakkor ezen túlmutat: az állambíráskodás arról dönt, hogy a köztársasági elnök elkövette-e a cselekményt (és ennek egyenes következménye a megfosztás), az *impeachment* pedig arról, hogy indokolt-e a felmerülő ok miatt a köztársasági elnök elmozdítása.

Az állambíráskodás esetében is különbség van az egyes országok között egyrészt aszerint, hogy a felelősségre vonásról a rendes bírósági szervezetrendszeren belüli, csak az általánosan magasabb szintű szerv, a rendes bírósági szervezetrendszeren kívüli, de egyébként is létező szerv (pl. alkotmánybíróság) vagy pedig külön erre a célra létrehozott testület határoz. Másrészt pedig az alapján is különbséget lehet tenni, hogy a felelősségre vonás kizárólag a hivatalvesztésre vonatkozik vagy pedig büntetőjogi szankció is kiszabható.

Az Alaptörvény szabályozása alapvetően **az állambíráskodás logikájára épül, azaz, hogy egyes elemeiben az *impeachment*tel is rokonítható**. Az Alaptörvény rögzíti a hivatalvesztés lehetséges okát, eljárását és szankcióját. Az eljárás a kezdeményezését és megindítását az Alaptörvény politikai szervre (az Országgyűlésre), a döntést viszont bírói szervre (Alkotmánybíróságra) bízta, azzal, hogy a döntés nem tisztán bírói döntés.

<sup>1</sup> Kovács (2009) i. m. 1092–1095.

### 3. A felelősségre vonási eljárás oka és megindítása

Az Alaptörvény 13. §-a, valamint erre hivatkozással az Abtv. 35. § (1) bekezdése, a köztársasági elnök megfosztása szempontjából **négy tényezőnek tulajdonít jelentőséget**: (1) annak, hogy a jogsértés a tisztség gyakorlásával összefügg-e; (2) Alaptörvény vagy törvény megsértésében nyilvánul-e meg a jogsértés; (3) a jogsértés bűncselekménynek minősül-e, illetve (4) szándékos volt-e a cselekmény.

Az Alaptörvény szövegéből egyértelműen következik, hogy a törvénysértés csak akkor vezethet megfosztási eljáráshoz, ha az szándékos és a törvénysértést a köztársasági elnök a tisztsége gyakorlásával összefüggésben követte el. Az utóbbi alól kivétel a bűncselekmény elkövetése, amelynél akkor is helye van megfosztási eljárásnak, ha a szándékos bűncselekmény nincs összefüggésben a köztársasági elnök hivatali minőségével.

Az Alaptörvény 13. cikkéből nem egyértelmű, hogy az Alaptörvény megsértésénél is feltétel-e a szándékosság. Nyelvtanilag két olvasat lehetséges: az „A változat” szerint „Az a) Alaptörvényt vagy b) tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő...” és „B változat” Az a) Alaptörvényt vagy b) tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő...”.

Az Alaptörvény szövege mind a kettő olvasatot lehetővé teszi. Az Abtv. 35. § (1) bekezdése viszont az „A” változatra enged következtetni, amely szerint **a megfosztási eljárásnak nem feltétele, hogy a köztársasági elnök szándékosan sértse meg az Alaptörvényt.**

Azon túlmenően, hogy az Abtv. 35. § (1) bekezdése (részben megismételve az Alaptörvény szabályozását) tisztzza a megfosztási eljárás lehetséges okait, **többlet-elemeket** is tartalmaz. Rögzíti, hogy **az Országgyűlésnek határozati formában kell szavaznia az eljárás megindításáról** (az Alaptörvény értelmében kétharmados többséggel), és azt is, hogy a határozatnak **részletes indokolást** kell tartalmaznia arról, hogy a megfosztási eljárást milyen okok támasztják alá. Ebből következik, hogy ebben az eljárásban (is) az Alkotmánybíróság bírói szerepkörben van: nem keresi a megfosztási indokokat, hanem indítvány (a „vádirat”) alapján jár el.

### 4. A megfosztási eljárás befogadhatósága

Az Abtv. 35. § (2) bekezdéséből kiolvashatóan **a megfosztási eljárás első szakasza egy befogadási eljárás**: az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kell vizsgálnia, hogy az eljárás kezdeményezése és megindítása szabályos volt-e. A bekezdés második mondata jelentősen leszűkíti a jogszerűségi vizsgálatot: csak az Alaptörvény 13. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltak teljesülése ellenőrizhető az eljárásnak ebben a fázisában. Azaz az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy (1) valóban a képviselők egyötöde kezdeményezte az eljárást; (2) az Országgyűlés az összes képviselő kétharmadának szavazatával döntött az eljárás megindításáról és (3) a szavazás titkos volt.

A befogadási eljáráshoz tartozik annak a körülménynek a vizsgálata is, hogy az Országgyűlés döntése határozati formát öltött-e, az határozott indítványt tett-e a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására, illetve tartalmaz-e részletes indokolást

az országgyűlési határozat. A lehetséges megfosztási okok fennállta a befogadási eljárásban nem vizsgálható.

## 5. A megfosztási eljárás határideje

Az Abtv. 35. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az eljárást **soron kívül** folytatja le. A törvényhozó az eljárás határidejére vonatkozó rendelkezést a két eljárási fázis, a befogadási eljárás és az érdemi megfosztási eljárás között helyezte el.

A rendszertani értelmezésből az következik, hogy a soronkívüliség vagy az egyik, vagy a másik fázisra vonatkozik, de semmiképpen sem mindkettőre (hiszen akkor az egész szabályozás végén, esetleg az elején szerepelne). A teleologikus értelmezésből azonban az következik, hogy mind a befogadási, mind az érdemi megfosztási eljárást soron kívül kell lefolytatni. Az, hogy a parlament minősített többségének meggyőződése szerint a köztársasági elnök alkotmányértő, esetleg bűncselekményt követ el, mindenképp politikai-közjogi válsághelyzetnek a jele. Ezért alkotmányos érdek fűződik a helyzet mielőbbi tisztázásához, azaz hogy az Alkotmánybíróság mielőbb hozzon döntést.

A soronkívüliség általában nem jelent kézzelfogható és számon kérhető eljárási köttetséget: a gyakorlatban csupán azt jelenti, hogy mindenképp előbb kell befejezni, mint a később érkezett, nem soron kívüli ügyeket [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés *d*) pont]. Jelen esetben viszont a teleologikus értelmezésből az következik, hogy ez esetben a soronkívüliség erősebb, és valóban **minden mást félretéve** kell döntést hozni a megfosztási eljárásban.

## 6. Az érdemi eljárás

Az Alkotmánybíróság eljárása tipikusan nem kontradiktórius. Jellemzően iratok alapján, a jogszabályok és bírósági döntések elemzésével hozza meg a döntéseit. Az Alkotmánybíróság következetesen elzárkózik attól, hogy ténybíráskodást folytasson, ezt minden esetben meghagyja az általános hatáskörű bíróságnak. A tények feltárása soha nem az Alkotmánybíráskodás feladata, csupán a vonatkozó jogszabály és az érdemi bírói döntés kerül a vizsgálódási spektrumba.

A megfosztási eljárásban viszont **az Alkotmánybíróság teljesen új szerepkörre kényszerül**. Az Abtv. 35. § (4) értelmében bizonyítékokat kell feltárnia, bizonyítási eszközöket kell igénybe venni, és a köztársasági elnököt (a „vádlottat”) kötelezően meg kell hallgatni. Ebben a hatáskörében tehát az Alkotmánybíróság nem alkotmányossági felülvizsgálatot folytat, hanem maga alakítja ki a döntést, egy atipikus eljárás keretében.

A korábbi Alkotmány szabályozásától eltérően<sup>2</sup> az Alaptörvény nem rögzíti, hogy az Alkotmánybírásnak a büntetőeljárás törvény elveit kellene alkalmazni. A megfosztási eljárás nem büntetőeljárás, az Abtv. nem annak szabályai vagy elvei, hanem csupán a bizonyítási eszközök alkalmazása tekintetében utal az eljárási törvényekre. Ebből viszont következik a megfosztási eljárás kontradiktórius jellege, továbbá az, hogy az Alkotmánybírásnak bizonyítékokat kell mérlegelnie és tényállást felállítania.

<sup>2</sup> Alkotmány 32. § (1) bekezdés. Ehhez ld. még: Kovács (2009) i. m. 1088–1095.

## 7. A döntéshez szükséges többség és a döntés joghatása

Az Abtv. 35. § (4) bekezdésből az következik, hogy az **Alkotmánybíróság** – bíróság módjára – **ténybíráskodást folytat**. Az állambíráskodás modelljére jellemző módon pedig – megint csak bíróság módjára – **döntést hoz**. Az Abtv. 35. § (5) bekezdése, együtt olvasva az Alaptörvény 13. cikk (6) bekezdésével viszont azt eredményezi, hogy a döntés **nem tisztán jogi döntés**.

Egyrészt az Abtv. 35. § (5) bekezdése előírja, hogy a megfosztási eljárás tárgyában hozott döntést a jelenlévő tagok kétharmadának szavazatával kell meghozni. Ez a szabály vonatkozik mind a befogadási eljárásra, mind az érdemi megfosztási eljárásra, továbbá független a döntés tartalmától is: mind a köztársasági elnököt marasztaló, mind az őt felmentő döntésre irányadó. Az Abtv. nem szabályozza azt az esetet, amikor például 8 tag elmarasztalná a köztársasági elnököt, 7 pedig nem marasztalná el, hiszen egyik oldalnak sincs kétharmados támogatottsága.

Másrészt az Alaptörvény 13. cikk (6) bekezdése a megfosztásnál feltételes módot használ, azaz ha az Alkotmánybíróság meg is állapítja a köztársasági elnök közjogi felelősségét, akkor sem köteles megfosztani, hanem ez mérlegelés kérdése.<sup>3</sup> Ez a szabály az *impeachmentre* jellemző, ahol nem az a fő kérdés, hogy elkövette-e a köztársasági elnök a jogsértés, hanem hogy ez alapján indokolt-e a megfosztás.<sup>4</sup> Azonban az *impeachment* eljárást politikai szerv dönti el, értelemszerűen politikai értékvalasztás alapján. Az Alkotmánybíróság viszont bírói szerv: nem egyértelmű tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen szempontokat kell mérlegelnie annak eldöntésekor, hogy megfosztja-e a köztársasági elnököt a tisztségétől.

Az Abtv. 35. §-ának a lehetséges **alkotmányjogi jogkövetkezménye** a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása. Ennek oka lehet bűncselekmény elkövetése is, azonban az Alkotmánybíróság büntetőjogi ítéletet nem hoz (szemben a korábbi Alkotmány szövegével, amely büntetőjogi szankció kiszabását is lehetővé tette).

Ebből az következik, hogy ha a köztársasági elnök szándékos bűncselekményt követ el, és emiatt az Alkotmánybíróság megfosztja a tisztségétől, akkor a büntetőjogi felelősségéről ezt követően rendes bíróságnak kell döntenie. És mivel a két eljárás alapjaiban különbözik, új eljárást (ebben új bizonyítást) kell tartani, és a bíróság döntése el is térhet az Alkotmánybíróságétól. Azaz nincs elvi akadály annak, hogy egy későbbi ügyben a bíróság felmentse a megfosztott köztársasági elnököt.

Ugyanez fordítva is igaz: ha a köztársasági elnökkel szemben szándékos bűncselekmény miatt kezdeményezték a megfosztási eljárást, de az Alkotmánybíróság nem fosztotta meg az elnököt, nincs akadály annak, hogy a hivatali idő megszűnése után a rendes bíróság előtt az elnök vád alá helyezhető legyen. Az Alkotmánybíróság döntése nem ad menlevelet a köztársasági elnöknek.

<sup>3</sup> PETRÉTEI (2018) i. m. 299.

<sup>4</sup> Vö. CSINK (2008) i. m. 138.