

Fékek és ellenSúlyok

*A köztársasági elnöki pozíció Magyarországon és az
Európai Unióban*

A REPUBLIKON INTÉZET ELEMZÉSE



2026. július

BEVEZETÉS

Az Alaptörvény 9. cikkének 1. paragrafusa szerint „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett”. Hiába építette bele azonban saját alkotmányába is a Fidesz a fent idézett passzust, a négy NER-es köztársasági elnökkel szemben felmerülő legáltalánosabb kritikák, hogy ennek az eszménynek nem tudtak megfelelni. Sokatmondó, hogy a négy Fidesz-KDNP által megválasztott köztársasági elnök közül ketten megbuktak, és Magyar Péter miniszterelnök ígérete szerint Sulyok Tamás sem fejezi már be harmadik évét a Sándor-palotában. Schmitt Pál, Novák Katalin és Sulyok elnöklése után szinte érthető, hogy Áder János 10 éves államfősége szinte pozitívnak tűnik sokak szemében, elfelejtve, hogy Ádert korábban méltán tartották a Fidesz öklének.

Most, hogy a hírek szerint heteken belül lezárul a NER köztársasági elnökeinek 16 éve, érdemes megvizsgálni, hogy a négy elnök mennyire vette komolyan a demokrácia védelmezőjének szerepet és a nemzet egységének megtestésítését. Emellett elemzésünk kitekint a jövőre is, Magyar Péter ugyanis mind gyakrabban pedzegeti a közvetlen elnökválasztás intézményének létrehozását. Ezért azt is megvizsgáljuk, hogy az Európai Unióban miként választják az államfőket, mennyire népszerű a közvetlen elnökválasztás és azt, miként zajlott le a közvetetről a közvetlen rendszerre való átállás Csehországban a 2010-es évek elején.

A TÖRVÉNYHOZÁS MOTORJAI

A NER köztársasági elnökeinek működését az alábbi táblázat foglalja össze:

Elnök	Politikai vétó	Alkotmányossági vétó	Kegyelmi kérelmek	Megadott kegyelmek	Megadott kegyelmek aránya
Schmitt Pál	0	0	1.057	24	1,59%
Áder János	37	8	6.374	138	2,17%
Novák Katalin	2	1	446	40	8,97%
Sulyok Tamás	2	0	1.683	4	0,24%

2010 augusztusában lejárt Sólyom László köztársasági elnöki mandátuma, a Fidesz pedig nem akarta újraválasztani a korábban általuk is megszavazott elnököt. Helyette Schmitt Pált jelölték, aki már a kétezres évek legelején is a Fidesz körül mozgott. 2002-ben papíron független, de a Fidesz által támogatott jelöltként indult a főpolgármester-választáson, majd 2003-ban belépett a Fideszbe, 2004-ben pedig az európai parlamenti választáson mandátumot szerzett a Fidesz jelöltjeként. 2009-ben ismét, majd a 2010-es országgyűlési választáson parlamenti mandátumot szerzett, az Európai Parlamentet így az Országgyűlésre cserélte. Képviselősege azonban csak pár hónapig tartott, június 29-én kétharmados többséggel az első fordulóban államfővé választották, augusztus 6-tól pedig Magyarország köztársasági elnökeként megkezdte mandátumát.

Azt, hogy Schmitt fideszes frontpolitikusból nem válik pártok felett álló aktorrá, már akkor sejteni lehetett, mikor kijelentette, hogy a „törvényhozásnak nem gátja, hanem motorja” kíván lenni. Ehhez az ígéretéhez tartotta is magát, másfél évnél valamivel hosszabb elnöksége alatt egyetlen törvényt sem küldött vissza a parlament elé, ahogy az általa alkotmánybírósági normakontrollra továbbküldött törvények száma is nulla maradt. Olyan törvények mentek át akadály nélkül az ex-olimpikonból lett elnökön, amelyeket azóta is okkal tartanak sokan a jogállamiság leépítésében megtett első lépéseknek. Schmitt nem vétózta meg többek között a közmédia propagandává silányítását lehetővé tevő médiatörvényt, a magánnyugdíjpénztárak államosítását, az egyházi törvényt, amellyel vallási közösségek tucatjait fosztottak meg egyházi státuszuktól és természetesen az Alaptörvény ellen sem emelt szót, sőt, aktívan részt kívánt venni az alkotmányozási folyamatban.

Schmitt elnöksége alatt a köztársasági elnök intézménye rengetegszer vált gúny tárgyává, kiváltképp, amikor a hegyeshalmi Paprika Csárda vendégkönyvébe a következő mondatot írta: „Első államfői látogatásom első álmomásán”. Az ügynek különös pikantériát adott, hogy Schmitt, bár a saját pozícióját sem tudta helyesen leírni, kiemelten fontos feladatának tartotta elnökként a magyar nyelv alkotmányos

védelmét, azt is elérte, hogy Alaptörvénybe emeljék a „Magyarország védi a magyar nyelvet” passzust. Schmitt rövid elnöklése alatt 1507 kegyelmi kérvényből mindössze 24-et hagyott jóvá, azaz a kegyelmi kérvények körülbelül 1,6 százalékát.

Bukását végül a plágiumügyként elhíresült botránya okozta, amikor kiderült, hogy 215 oldalas doktori disszertációjának legalább 201 oldala egy már korábban megjelent francia tanulmány fordítása volt.

Schmittet Áder János követte az elnöki székben. Áder politikai elfogultságát nem kell tárgyalni, a politikus a Fidesz alapítója, 1998-tól 2002-ig az első Fidesz-kormány alatt házelnök volt, 2009-ig országgyűlési, onnantól pedig európai parlamenti képviselő egészen elnöksége kezdetéig. Áder Schmitthez képest a számadatok alapján tevékeny államfőnek tűnhet, 10 év alatt 45 esetben vétőzött, ebből 8 alkalommal az Alkotmánybíróság, 37 alkalommal pedig az Országgyűlés elé küldte a törvénytervezeteket.

Árulkodó azonban, hogy Áder elnöksége alatt a „Ne írd alá, János!” a tüntetések egy elmaradhatatlan skandalója lett. Áder ugyanis legtöbbször kisebb ügyeket érintő kérdésekben küldött vissza vagy az AB elé törvényeket. Ilyenek voltak a tisztifőorvos jogköreinek megváltoztatása, a szélerőművek építésére vonatkozó szabályok módosítása vagy az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtése. Probléma nélkül szignózott azonban olyan horderejű ügyekben, mint az egyetemi hallgatók röghöz kötése, a CEU kiebrudalása, a rabszolgatörvény, vagy a homoszexualitás és a pedofília egybemosása. Kegyelmeik tekintetében Schmitthez képest nagyobb arányban fogadott be ilyen kérelmeket, 6374 kérelemből 138-at, a kérelmek 2,2 százalékát szignózta.

Áder kitöltötte mindkét ciklusát, amivel ő lett Göncz Árpádon kívül az egyetlen köztársasági elnök, akinek ez sikerült. Helyét Novák Katalin vette át, aki 2020-tól 2021-ig Családokért felelős tárca nélküli minisztere volt a negyedik Orbán-kormánynak. Elődeihez hasonlóan Novák elfogultsága sem volt kérdéses. Nem csak párttagsága és korábbi minisztersége okán, hanem már gesztusaival is azt éreztette: az ő közössége a Fidesz. Legemlékezetesebb, hogy egyszer Fidesz feliratú fülbevalóban jelent meg a nyilvánosság előtt, de még 2021 novemberében is

lehetett „OV'222”feliratozású fülbevalóban látni. Joggal merülhetett fel ismét az emberekben, hogy Novák államfőként nem fogja megtestesíteni a nemzet egységét, különösen nem a pártok felett állást.

Novák a Schmitt féle elnöki iskolát követte, kétéves elnöksége alatt összesen háromszor vétózott, jellemzően technikai kérdésekben, egyszer pedig Lázár Jánossal való személyes konfliktusa miatt küldte az AB elé a kastélytörvény tervezetét. Gond nélkül mentek át Novákon azonban az olyan tervezetek, mint a tanársztrájkok ellehetetlenítése, az állam részleges kivonulása a szociális szférából.

Novák nem csak a törvények, de a kegyelmek aláírásában is jeleskedett. Két éve alatt 446 kegyelmi kérvényből 40-et írt alá. Emlékezetes, hogy bukásához is egy kegyelem, a K. Endre pedofilsegítőnek adott kegyelem vezetett. Novák tehát az összes kérvény közel 9 százalékát szignózta, és K. Endrével egy napon adott kegyelmet a terrorcselekmény elkövetése miatt elítélt szélsőjobboldali Budaházy Györgynek is.

Novákot lemondása után Sulyok Tamás követte, aki a négy elnök közül egyedül nem volt sose tagja a Fidesznek. Azt mégsem lehet mondani, hogy teljesen független lenne a párttól. Sulyokot a Fidesz 2014-ben az Alkotmánybíróság tagjává választotta, Kövér László javaslatára pedig 2016-tól az AB elnöke volt. Sulyok már alkotmánybírói meghallgatásán is olyan témákkal foglalkozott, mint az uniós jog feltétlen érvényesülésének veszélyei vagy a nemzeti alkotmányos identitás fontossága. Sulyok az elmúlt több mint két évben összesen kétszer vétózott, mindkét alkalommal az Országgyűlés elé küldött vissza törvényeket. A két törvény egyike a nemzetközi polgári repüléssel, a másik az EU-Kirgizisztán partneri együttműködéssel foglalkozott. Sulyokon könnyen átment a gyülekezési törvény módosítása, melynek célja a Pride ellehetetlenítése volt. Aktív államfői szerepét a Tisza kormányra kerülése óta kezdte meg, a törvényeket azonban jellemzően azóta is aláírta.

Orbán Viktorhoz való viszonya kifejezetten szervilisként volt leírható. 2025-ben Orbánt születésnapján az alábbi sorokkal köszöntötte:

„Vannak, akik sodródnak a történelemmel. Mások alakítják. Egyesek szerint a politika hullámain nehéz megtalálni az egyensúlyt. Ön azonban nemcsak megőrizte, hanem hajót épített, irányt mutatott, és ha kellett, maga is evezőt ragadott.”

Orbán elhíresült poloskázós beszédénél pedig úgy nyilvánult meg, hogy *„Az államfő politikusi beszédeket nem kommentál, csak akkor, ha az a társadalmi béke megbontására, és a nemzet megosztására szólítja fel az embereket. Itt ilyen nem történt”.*

Amennyiben Novák ragadványneve a „kegyelmes” lehet, úgy Sulyok esetében a „kegyetlen” lenne indokolt. Nem habitusa miatt, hanem azért, mert Novákénál már valamivel hosszabb elnöki regnálása alatt mindösszesen 4 alkalommal adott kegyelmet 1683 kérelemből. Ez a kérelmek mindössze 0,24 százaléka. Ez azt jelenti, hogy Áder János 9-szer, Novák Katalin nagyjából 37-szer nagyobb arányban fogadott be kegyelmi kérvényeket. Érezhető, hogy Sulyok levont egy következtetést Novák bukásából. Felmerül azonban a kérdés: azáltal, hogy Sulyok szándékolatlan hanyagolja és nem él a kegyelmi jogkörével, csupán azért, hogy ne kövessen el olyan hibát, mint Novák, mennyire felel meg a köztársasági elnök ideájának?

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az államfői tisztség intézményi konstrukcióját, demokratikus legitimitását, illetve valós politikai súlyát tekintve kifejezetten heterogén képet mutat az Európai Unió tagállamaiban. Az elnöki szerepkör eltérő értelmezései változatos gyakorlatokhoz és éles különbségekhez vezetnek a hatalommegosztás, a politikai stabilitás és a jogállamiság területén. Az, hogy az államfő a pártok felett álló, elfogulatlan félként (úgynevezett *pouvoir neutre*-ként, azaz semleges hatalomként) vagy pártpolitikailag is aktív és meghatározó szereplőként működik-e, döntően a választás módjától és az elnök abból fakadó demokratikus legitimitációjától függ. Alapvetően megállapítható, hogy a Magyarországon gyakorlatban lévő közvetett elnökválasztás kisebbségi és egyre kevésbé preferált álláspont.

Az uniós tagállamokat három nagyobb kategóriába sorolhatjuk kormányformájuk és az államfőválasztási gyakorlatuk alapján. Az első és legkisebb csoportot az Unió azon tagállamai alkotják, amelyek alkotmányos monarchiaként működnek. Az államfői pozíciót ezekben a rendszerekben nem választás, hanem öröklés útján lehet megszerezni, az államfők felhatalmazása tehát nem demokratikus konszenzuson alapszik. Funkcióik ezáltal kifejezetten szimbolikusak, társadalmi legitimitációjukat főként a történelmi hagyomány és politikai pártatlanságuk biztosítja.

Hét tagállamban – köztük Magyarországon is – az államfőt közvetett módon választják meg. Az ilyen rendszerekben a köztársasági elnök szerepe főként protokolláris és reprezentatív jellegű, a nemzet egységét hivatott megtestesíteni és csupán ritkán előforduló, különleges esetekben rendelkezik valós döntéshozatali felhatalmazással. Az erősen korlátozott elnöki jogkör azt eredményezi, hogy az államfő kijelölésének körülményeit nem kötik kifejezetten szigorú demokratikus elvek, így történhet a megválasztása közvetett módon. Az államfőválasztási gyakorlat azonban így is mutat némi heterogéniát; Magyarországon, Észtországban, Lettországon, Görögországban és Máltán a nemzeti parlament, míg Németországban és Olaszországban egy kifejezetten erre a célra összehívott elektori gyűlés szavazhatja meg a soron következő elnököt. Általában a választótestület kétharmados támogatottsága szükséges a győzelemhez, ennek hiányában több (rendszerint két-) körös választás is előfordulhat. Ez alól kivétel például Görögország, ahol minden esetben ötkörös versenyt folytatnak le.

Az Unió tagállamainak többségében azonban, így számos tisztán parlamentáris és minden félprezidenciális rendszerben is, közvetlen államfőválasztást tartanak. A közvetlen választás jóval komolyabb demokratikus konszenzust eredményez és szilárdabb garanciát biztosít arra, hogy az elnöki intézmény funkciója valóban érvényesül. Ezáltal számos olyan parlamentáris demokráciában is a közvetlen elnökválasztás vált gyakorlattá, ahol az államfő protokolláris szerepe nem feltétlenül igényelne ilyen mértékű társadalmi felhatalmazást. Többek között az összes Magyarországgal szomszédos tagállamban, továbbá Írországon és Lengyelországban is közvetlen módon választják ki a soron következő államfőt.

Továbbá minden félelnöki rendszerben (így például Romániában és Franciaországban) közvetlen szavazást tartanak. Ezekben a tagállamokban az elnökök jóval kiterjedtebb befolyással és végrehajtói hatalommal rendelkeznek, illetve bizonyos kül- és biztonságpolitikai prerogatívák is megillet(het)ik őket. A számos jogkör és jelentős politikai befolyás már egyértelműen komolyabb társadalmi felhatalmazást igényel, amit a közvetett választás nem tudna biztosítani. A tisztán parlamentáris és a félprezidenciális rendszerekben folytatott közvetlen elnökválasztási procedúrákra egyaránt jellemző, hogy általában kétfordulósak (amennyiben egyik jelölt sem szerzi meg a szavazatok abszolút többségét – tehát több mint 50 százalékot – az első körben) és hogy az elnöki megbízatást gyakran két (egymást követő) ciklusban maximalizálják. Összesen 13 EU-s tagállam választja államfőit közvetlen módon, ezek közül pedig csak Írorszáiban tartanak csupán egyfordulós, azonban preferenciális szavazást. Továbbá a legtöbb országban az elnök kinevezése hosszabb ciklusra szól, mint a parlamenté; átlagosan 5–7 éves mandátumot szerezhetnek.

Ország*	Választás módja	Mandátum hossza	Max. ciklusok száma	Megjegyzés
Ausztria	közvetlen	6 év	2	
Bulgária	közvetlen	5 év	2	
Ciprus	közvetlen	5 év	2	
Csehország	közvetlen	5 év	2	
Észtország	közvetett	5 év	2	parlament választja
Finnország	közvetlen	6 év	2	
Franciaország	közvetlen	5 év	2	
Görögország	közvetett	5 év	2	parlament öt körben választja
Horvátország	közvetlen	5 év	2	
Írország	közvetlen	7 év	2	egy forduló, preferenciális
Lengyelország	közvetlen	5 év	2	

Lettország	közvetett	4 év	2	parlament választja
Litvánia	közvetlen	5 év	2	módosított kétfordulós
Magyarország	közvetett	5 év	2	parlament választja
Málta	közvetett	5 év	1	parlament választja
Németország	közvetett	5 év	2	szövetségi gyűlés választja
Olaszország	közvetett	7 év	-	elektori testület választja

*Nem szerepelnek az alkotmányos monarchiák: Belgium, Dánia, Hollandia, Luxemburg, Spanyolország, Svédország.

Általánosságban megfigyelhető, hogy a közvetlen elnökválasztás egyre népszerűbbé válik, a közvetett rendszerekben gyakoribbak a választási reformról folytatott diskurzusok, társadalmi viták. Csehországban például egy 2012-es alkotmánymódosítás óta választják közvetlenül az államfőt. A reform sokat vitatott politikai döntés volt, azonban az utolsó közvetetten választott elnök, Václav Klaus hatalomra jutásának körülményei (komoly korrupció- és politikai alku-gyanú merült fel) megpecsételték a közvetett elnökválasztás sorsát. Az alkotmány megváltoztatása politikailag megosztó, hosszan tárgyalt döntésnek bizonyult; először 2011 szeptemberében terjesztették a Képviselőház elé, ami 2011 decemberében fogadta el azt. A Szenátus 2012 februárjában szavazta meg a tervezetet, végrehajtási törvényjavaslata 2012 nyarán (júniusban a Képviselőházban, júliusban a Szenátusban) került elfogadásra, így a 2013. januári választások már közvetlen módon zajlottak. Václav Klaus, aki ezt a döntést „végzetes hibának” minősítette, ezáltal még kitölthette teljes elnöki mandátumát.

KONKLÚZIÓ

A bemutatott adatok alapján kirajzolódik, hogy a köztársasági elnöki tisztség Magyarországon az elmúlt 16 évben nem töltötte be az Alaptörvényben számára

szánt szerepet. Mind a négy elnök esetében megfigyelhető, hogy a törvényhozói munkával szembeni kontrollszerep a kormánypárt iránti lojalitást tükrözte, nem pedig a pártok felett álló, semleges államfői pozíciót. Emellett Novák és Sulyok esetében a kegyelmezési jogkör szélsőséges gyakorlása a köztársasági elnök egyik fontos jogkörének teljes meg nem értéséről árulkodik.

A mindenkori kormánynak való kitettséget könnyen érzékelhetjük az elmúlt 16 év alapján strukturális problémának. Ez pedig szorosan összefügg a választási móddal. A közvetett, parlamenti elnökválasztás, amely uniós összevetésben is kisebbségi gyakorlat, eleve korlátozott demokratikus felhatalmazást biztosít az elnöki posztnak, ami megkönnyíti, hogy a hatalmon lévő párt a saját érdekkörébe tartozó személyt ültessen a pozícióba. Persze a közvetlen elnökválasztás nem jelenti azt, hogy pártkatonák ne indulnának el az elnöki tisztségért, azonban felhatalmazásuk innentől a néptől ered, nem pedig az őt megválasztó pártoktól, politizálásuk során tehát ezt okvetlen szem előtt kell tartaniuk. A csehországi példa pedig azt mutatja, hogy egy hasonló rendszer reformja nem elképzelhetetlen, és hogy egy ilyen döntést gyakran éppen egy konkrét legitimációs válság indíthat el. Mint ami Magyarországon jelenleg is van.

Ebben a kontextusban Magyar Péter felvetése a közvetlen elnökválasztás kapcsán nem egyszerű intézményi finomhangolásról szól, hanem arról a kérdésről, hogy a magyar közjogi rendszer képes-e olyan mechanizmust találni, amely ténylegesen kikényszeríti az államfői pártatlanságot. Mivel Sulyok Tamás ciklusának lezárulása is napirenden van, a kérdés hamarosan nem csupán elméleti, hanem gyakorlati téttel bíró vitává válhat.