

A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai

Dolgozatomban^[1] a politikai zsákmányszerzés útjában álló demokratikus jogállami korlátokat keresem, azon alkotmányos követelményeket, amelyek kijelölik a kormányra került politikai erő személyi döntéseinek határát. Azt kívánom áttekinteni, hogy milyen alkotmányos és államszervezési alapelvek hívhatók segítségül a probléma értelmezéséhez, valamint ezen alapelvek milyen kereteket szabnak a konkrét tisztségekre „leselkedő”, ám a hatékony kormányzásért viselt felelősséggel is indokolható zsákmányszerzésnek.

I. A KORMÁNYVÁLTÁS ÉS ZSÁKMÁNYSZERZÉS MINT ALKOTMÁNYJOGI INTÉZMÉNY

1. Kormányváltás

A demokratikus jogállamiságból következően, a hatalom időbeli megosztásának érvényesítése érdekében, a hatalmi pozíciók a nép akaratához és korlátozott megbízási időhöz kötöttek.^[2] A magyar politikai rendszer az Országgyűlés négy éves ciklusai, és a Kormány ehhez igazodó megbízási ideje révén rendszeres időközönként kormányváltásokat „él át”. (Közjogilag kormányváltásnak tekinthetjük nemcsak az új választások nyomán összeülő parlament általi, hanem ciklus közben megvalósuló miniszterelnök-választást is.) A kormányváltás közjogi és politikatudományi módszerekkel is vizsgálható, a közvélemény számára is nagy érdeklődésre számot tartó intézmény, hiszen a végrehajtó hatalom csúcshatalmának, a legbefolyásosabb politikai hatalmi pozíciónak a változásáról van szó. A váltás során a közjog abban érdekelt, hogy a kormány működőképessége, a kormányzati munka stabilitása, az alkotmányos szervek funkcióinak zavartalan ellátása lehetőleg minimális sérelmet szenvedjen. Ennek érdekében pontos szabályok szükségesek mind a megbízási megszűnésének és kezdetének „azonosítá-

[1] Az áttekintő elemzés az OTKA által PD 75816 számon támogatott posztdoktori kutatás részeként készült el.

[2] Ld. Smuk, 2008, 28., 51.; és *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 879–880.

sára”, az ügyvezető státusz leírására, mind az átmenetinek tekinthető időszakok leszűkítésére.^[3]

A kormányváltás értelemszerűen új kormánnyal jár együtt, ezen új kormány pedig teljes felelősséggel és jogkörrel gyakorolhatja az alkotmányból és jogszabályokból fakadó hatásköreit. A kormányzati hatalom tartalmában a kormányprogram megvalósítását, az Országgyűlés döntéseinek végrehajtását jelenti. Ehhez a feladathoz a kormányzó erőknél „elegendő szervezeti, intézményi, jogalkotói (rendeletalkotói) politikai hatalmat és személyi vezetői hatáskört” kell birtokolniuk, kormányváltás esetén pedig ezt a hatalmat kell békésen átadniuk az erre alternatív programmal, politikai vezetők rekrutálásával és szocializációjával készülő ellenzéknek.^[4]

2. Zsákmányelv

Az egyébként nem túl bőséges hazai szakirodalom politikatudományi megközelítésben tárgyalja a politikai zsákmányszerzést, azt a politikai patronázssal rokon jelenségeként kezelve, illetve a politikum és a közigazgatás szférájának kapcsolót-élválasztását tartva szem előtt.^[5]

A politikai patronázs fogalmát a közigazgatás politikai kontrolljának, a mindenkor hatalmon lévőkhöz lojális bürokrácia politika alá rendelésének követelményéből vezethetjük le. „Ez a kontroll... különböző közvetítőmechanizmusokon keresztül valósul meg. Az egyik ilyen a joganyag [...], ugyanis a modern demokratikus közpolitikában a döntések igen nagy része valamilyen jogi norma formájában realizálódik. Az újonnan hatalomra kerülő politikai erők tehát az örökségül kapott bürokráciát döntően a joganyagon keresztül tudják »átprogramozni«, a saját programjukat, prioritásaikat különböző jogszabályokban fogalmazzák meg, amelyeket aztán a fegyelmezett és lojális köztisztviselői gárdának kell végrehajtania, a gyakorlatba átültetnie. A demokratikus kontroll gyakorlásának másik fontos [...] eszköze a patronázs, azaz a vezető köztisztviselői és egyéb állami állásoknak politikai szempontok alapján (is) való betöltése. [...] a közpolitikai döntések meghozóinak egyre bonyolultabb, egyre komplexebb problémákat kell átlátniuk és megoldaniuk, melyek olyan fokú specializált szak tudást igényelnek, amelyet csak hosszú évek munkájával és képzésével lehet elsajátítani. Erre pedig a többnyire laikusnak számító politikusok mind kevésbé képesek, így az adott szakpolitikai terület kontrollálására az egyedüli megoldás, hogy hozzájuk lojális, velük és/vagy a pártjukkal bizalmi viszonyban lévő köztisztviselőket neveznek ki, azaz a politikai patronázs eszközével élnek.”^[6]

[3] Vö. 55/2004. (XII. 13.) ABhat. és *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 1310–1312.

[4] Bihari-Pokol, 2010, 618–620.

[5] Körösnéyi 1996; Pokol, 1997; Körösnéyi, 1997; Gajduschek, 1994; Bihari-Pokol, 2010, 89–97, 544–545.; Pesti, 2004; Müller, 2008, különösen a III. és VIII. fejezetek.

[6] Pesti, 2004, 107–108.

Az alkotmányjogi megközelítés számára a zsákmányelv meghatározásához ennél bizonyos tekintetben tágabb, más értelemben szűkebb értelmezést javasolok. Az alkotmányos korlátok keresésekor a közigazgatáson túl más hatalmi ágak és állami tisztségek is számításba veendőek. A politikai zsákmányszerzés ugyanis formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkapharint” – klasszikus felfogás szerint felülről a „postamesterig” bármit. Szűkebb viszont az elemzés tárgya annyiban, amennyiben a különféle motivációk, káros vagy kedvező hatások további – másutt egyébként megkezdett – vizsgálata szükségtelen, ezek mindössze a problémafelvetés alátámasztására szolgálnak. Jelen dolgozat kereteit is kijelölendő, tényként fogadom el, hogy a kormány- és politikai irányváltásokkor „politikai” jellegű „tisztoztatások”, személycserék történnek,^[7] illetve ezek kritikus hatásait a történelmi tapasztalatok igazolják.^[8]

II. A SZEMÉLYI DÖNTÉSEK ÉS A SZERVEZETALAKÍTÁSI JOG ALAPELVEI

A közjog számára a zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntéseinek és a szervezetalakítási hatáskörén át vezet az út.^[9]

Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A szervezetalakítási hatáskör magában foglalja szervezeti törvények elfogadását, valamint közjogi tisztségek betöltését (illetve azok megszüntetését).^[10] A 19. § (3) bekezdésének hatásköri listája az Alkotmányban egyébként is megemlített személyi döntéseket sorolja fel. A Köztársaság elnökét, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, az országgyűlési biztosokat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt az alaptörvény egyes rendelkezései alapján választja meg a parlament. Az Országgyűlés még további szervezeti törvények nyomán is hoz külső személyi döntéseket, így az egyes médiatestületek, az OVB, továbbá az MNB és (2010. január 1-ig) a PSZÁF felügyelő testületei, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint a Költségvetési Tanács tagjai-tisztségviselői tekintetében.^[11]

Az Alkotmány és több szervezeti törvény kinevezési, személyi döntési jogokat biztosít a miniszterelnöknek és minisztereknek, illetve – többnyire ellenjegyzés mellett – a köztársasági elnöknek is. Az Alkotmány 35. és 40. §-ai sze-

[7] *Kormányváltás számokban I-II. A négy kormányváltás személyi és szervezeti következményei.* <http://www.gondola.hu/cikkek/cikkek/35987>

[8] „...history indicates that patronage systems extending far down the organizational chain are susceptible to inefficiency and corruption” - <http://law.jrank.org/pages/9120/Patronage.html#ixzz0hil5M9ql>

[9] Az Országgyűlés felől megközelítve ld.: Smuk, 2009, 453–467.

[10] Kukorelli, 2007, 362–362.

[11] http://www.parlament.hu/fotitkar/szavaz/tv_valasztas.htm (letöltés: 2010.10.08.)

rint a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket, továbbá jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül a felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni. A 2006. évi LVII. törvény, majd a 2010. évi XLIII. törvény szerint a teljes irányítási jogkör többek között, de első helyen magában foglalja a szerv konstituálásával összefüggő jogköröket, mint a szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése. Az úgynevezett személyzeti jogkör a szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását jelenti. Ezen erős jogköröket igazolja, hogy „a közigazgatásban megnyilvánuló állami cselekvés egységét... biztosítani kell”.^[12] A hatalommegosztás, a demokratikus legitimáció és a jogállamiság elveit alkalmazva a (főként parlamenti) személyi és szervezetalakítási döntések téziseit az alábbiakban a politikai zsákmányszerzésre tekintettel fejtem ki.^[13]

1. Demokratikus legitimáció

A teljes hatalommegosztás jegyében lehetnek az ágak önlegitimálók: ha pl. egy népszuverenitásra épülő rendszerben mindegyik hatalmi ág képviselőit külön, közvetlenül választják. Ha azonban a tisztségviselők hatalmukat nem ilyen közvetlen választásból nyerik, akkor „külső” szerv általi választással vagy kinevezéssel kell legitimációt kapniuk. A bíróságok esetében az Alkotmány ezt a második megoldást választotta: a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja; a többi hivatásos bírót a köztársasági elnök nevezi ki [38/1993. (VI. 11.) AB hat.].

Az Alkotmány demokratikus jogállami klauzulájából fakadó követelmény, hogy a hatalomgyakorlás demokratikus legitimációval bírjon, a közhatalmat gyakorló szervezetek, személyeknek a választások, kinevezések láncolatán keresztül folyamatosan visszavezethetőnek kell lenniük a szuverén népre.^[14] A demokratikus legitimáció nyilván a közvetlenül választott képviselők esetében a legerősebb (Országgyűlés, helyi önkormányzati testületek, polgármesterek), ebben a tekintetben őket a népképviselői szervek által választott tisztségviselők követik. Egyes személyi döntések parlamenthez rendelésekor nyilvánvalóan a viszonylag erős demokratikus legitimáció biztosítása a fő szempont, de ez kiegészül a parlament hatásköreinek a gyakorlásával (főleg a külső parlamenti ellenőrzés ún. szakosodott szervei eseteiben).^[15]

Itt zárjuk ki a vizsgálódásunkból azokat a szerveket, amelyek önlegitimálók, így a kormánynak-kormánytöbbségnek nincs beleszólási lehetősége a szer-

[12] Patyi-Varga Zs., 2009, 265.

[13] Vizsgálódásomat a főbb közjogi tisztségekre és a központi közigazgatás csúcsszerveire szűkíttem, a helyi önkormányzatok tekintetében a téma külön kifejtést érdemelne.

[14] Kukorelli, 2007, 139., ld. még 38/1993. (VI. 11.) AB hat., 16/1998. (V. 8.) AB hat.

[15] Szente, 2010, 51–52.

vezetalakításba, avagy a demokratikus legitimációjuk független a kormánytól, parlamenttől (pl. a Legfelsőbb Bíróság elnöke kivételével a bíróságok, valamint helyi és funkcionális/személyi önkormányzatok), itt tehát a kormányváltás sem bír relevanciával az adott szervek működését illetően.

2. Hatalommegosztás

Alkotmányos ugyan, ha a közhatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a tisztségviselő, de csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel az adott hatalmi ág sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz, például a bíróság semlegességének és az egyoldalú politikai befolyás kizárásának a választásra illetve a kinevezésre. [38/1993. (VI. 11.) AB hat.]

A politikai befolyás fogalmilag nem zárható ki, mert a hatalom közvetlenül a „politikai” hatalmi ágaktól származik. Az „egyoldalú politikai befolyás” kifejezésnek az Alkotmánybíróság 1993-as megfogalmazása szerint nem napi politikai tartalma van, s még kevésbé fejez ki negatív értékítéletet, hanem a hatalmi ágak természetéből és az alkotmányos berendezkedésből folyó objektív helyzet.^[16] Az egyoldalú politikai befolyásolás semlegesítésének többféle módja van – ki lehet védeni külső ellensúlyokkal, vagy igénybe lehet venni a hatalmi ág képviselőinek a közrehatását a kinevezési/választási eljárásban. Szükséges tehát az adott szerv vagy közjogi méltóság hatalmi hovatartozásának, viszonyrendszerének, természetének tisztázása, szükséges-e egyáltalán a semlegesség vagy az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elvárása. *Bihari Mihály* találó megfogalmazásával, az erre szolgáló, és az alábbiakban részletezendő egyes alkotmánytechnikai megoldások a „politikai zsákmányelv” határainak kijelölésére alkalmasak.^[17] Az Országgyűléstől származó legitimáció „ereje” a szerv alkotmányos pozíciójával is összefüggésben áll. Az államfő általi „gyengébb” kinevezés – az ellenjegyzés, illetve a miniszterelnöki javaslatétel intézményesítésével is – azonban szintén magában hordoz némi függetlenségi ethoszt, ld. jegybank elnöke esetét.

Az Országgyűléshez személyi döntései által kapcsolt hatalmi „ágak”, alkotmányos szervek közül a *kormánynak* a törvényhozó hatalommal való politikai összefonódása az Alkotmánybíróság által is elismert tény. Kiemelendő, hogy az egyes szervek parlamenthez való viszonya alapján a kormányfő jogállása minden más tisztséghez képest sajátos, az ő esetében a politikai felelősség, a bizalmi elv érvényesülése meghatározó. A *bírói hatalmi ág* függetlensége természetéből fakadó alkotmányos kívánalom. A *köztársasági elnök* a parlamentáris rendszerekben elvileg reprezentatív szerepet tölt be, a nemzet egységének kifejezése mint alkotmányos funkció miatt szintén az egyoldalú politikai befolyás

[16] 38/1993. (VI. 11.) AB hat. Az érvelés óta eltelt idő tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy a politikai szereplők nem voltak szemérmesek a „napi politikai tartalom” megjelenítésében sem.

[17] A PSZÁF problémás átszervezése kapcsán hozott 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Bihari Mihály párhuzamos indokolása.

elkerülése tekinthető kívánatosnak. Az *Alkotmánybíróság* éppen a parlamenti döntések kontrolljában játszott szerepe miatt tartozik a védendő intézmények közé. Az Országgyűlés szervének is tekinthető, az ellenőrzési funkció ellátásában közreműködő *Állami Számvevőszék*^[18] és *országgyűlési biztos*^[19] ugyan a parlamenttel szorosabban együttműködő szervek, ám tevékenységi területük, (alapvetően) a közpénzek és a közigazgatás által okozott alapjogi visszasságok vizsgálata az államigazgatás csúciszervének, a kormánynak az érdekkörét érinti, és indokolja a semlegesítés eszközeit. Az Alkotmánybíróság eufemisztikusan – és az ÁSZ-ra, az ombudsmanra is értelmezhetően – úgy fogalmazott, hogy „szervezetszociológiai szempontból a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat”.^[20]

A közszolgálati műsorszolgáltatók műsorfolyamára gyakorolható politikai befolyás kizárása indokolja,^[21] hogy az említett *média-testületek* esetében is semlegesítési technikák merüljenek fel. A választási eljárás pártatlanságának és az esélyegyenlőség elvének érvényesítése indokolja ugyanezt az *Országos Választási Bizottság* esetében. A *Nemzeti Bank* és a PSZÁF (ez utóbbi 2010. január 1-től autonóm államigazgatási szerv) elnökének kinevezése ugyan nem parlamenti hatáskör (az oly sokat emlegetett jegybanki függetlenség ráadásul nem is az alkotmányos szabályozásból, hanem az Európai Unió jogrendjéből következő kívánalom^[22]), ám a jegybank és a pénzügyi felügyelet felügyelő-bizottságainak működése és összetétele révén, parlamenti közreműködéssel, a politikai jellegű felelősség is megjelenik. A kormányzati politika és a pénzügyi rendszer esetenkénti szoros kapcsolatával magyarázható ezen testületek politikai jellegű tagsága.^[23] A *Független Rendészeti Panasztestület és Költségvetési Tanács* helyzete hasonló.

Kicsit bizonytalanabbak vagyunk a *legfőbb ügyész* esetében, hiszen az ügyészség pártsemleges helyzetének, illetve a büntetőpolitika érvényesítésének összehangolására éppenséggel több megoldás is kínálkozhat. Alkotmányosan elfogadható modellek a világ országaiban példaként adottak, a törvények alá

[18] Vincze Attila megfogalmazása szerint az Állami Számvevőszék „funkciókötött” függetlenségét az Alkotmány közvetlenül nem szabályozza, alkotmányos garanciái impliciten szerepelnek a 32/C. § (2) bekezdésében, illetve a (3)-(4) bekezdések minősített többségi kitételeiben. (*Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 1246-1248.)

[19] *Az Alkotmány kommentárja* 2009, 1181-1185.

[20] 28/1995. (I. 19.) AB határozat (Indokolás II. 3. pont) – a költségvetési jog révén felmerülő beavatkozási lehetőségekből kiindulva.

[21] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat: „A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani.”

[22] Egyébként pedig „a törvényes fizetőszköz értékállósága kiemelkedő alkotmányos érték... amely nem vonandó a többségi döntéshozatal szabályainak hatókörébe.” Vincze Attila továbbá a Monetáris tanács tagjainak esetében hiányolja a rotáció elvének szabályozását, mivel így „az Országgyűlésben éppen többségben levő politikai erők komoly befolyással lehetnek” a megalakítandó tanácsra, ezt a hiányt szerinte az újrajelölés korlátozása enyhíti. *Az Alkotmány kommentárja*, 2010, 1271-1276.

[23] A jegybank egyetlen szerve sem fogadhat el ugyanakkor utasításokat állami/kormányzati szervektől. (*Az Alkotmány kommentárja*, 2010, 1274.)

rendelt független szervezet intézményesítésétől az egyenesen a kormány (igazságsügyi kormányzat) alá rendelt hatóságig.^[24]

3. Szavazati arány – a minősített többség logikája

A megválasztás szabályainak vizsgálatakor kiemelkedő jelentőségű az Országgyűlésben megkövetelt szavazatarány. A minősített többség követelménye konszenzus-kényszert teremt a politikai erők között, így az aktuális politikai többség nem érezheti „magáénak” a tisztséget. Az egyszerű többségű választás esetében viszont a kormánytöbbséghez, sőt a végrehajtó hatalomhoz közelít. Az Alkotmány nem feltétlenül ott írja elő a minősített többség követelményét, ahol az az adott hatalmi ág természetéből egyébként elvárható volna.

Az Alkotmány 48. § (1) bekezdése a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg, ezzel semlegesíti a kormánypárti politikai meghatározottságot, amelyet általában az egyszerű többségi szavazat jelent, s amely a parlament és a kormány viszonyában nem alkotmányellenes, de a bíróság vonatkozásában az lenne.^[25]

A köztársasági elnök megválasztásához szükséges többséget az Alkotmány sajátosan cizellálja, a tisztség betöltésének nem akadályá a minősített többségű konszenzus hiánya. Ez pedig – ráadásul a miniszterelnök megválasztásához szükséges szavazatszámnál alacsonyabb követelménye révén – egyoldalú politikai meghatározottságot eredményez, a tisztség tehát a zsákmányok közé került. (Tényszerű politikai megállapodás kormány és ellenzék között az elnök személyét illetően egyedül 1990-ben jött létre.)

Az alkotmánybírák választásának gyakorlata eddig azt mutatta, hogy a taláros testület alkotmányos és politikai súlya nyomán a konszenzussal elérhető választást a politikai erők inkább feladták vagy „párban” választottak bírakat. Ami azonban kiolvasható ebből, az az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elmaradása, a kétharmados szabály erre való alkalmatlansága.

4. Szakmai követelmények és összeférhetetlenség

A függetlenséget célozzák a tisztségek betöltéséhez előírt követelmények is. Az életkor, a szakmai-tudományos tapasztalat előírásánál sokkal többet árulnak el a politikához fűződő viszonyról a megválasztás összeférhetetlenségi feltételei. (Ugyanakkor csak viszonylagos nehézséget teremtenek a zsákmányszerzés számára, amennyiben az adott többség – kormányzó-képessége bizonyítékául – megfelelő számban képes vezetőket toborozni.)

Az *Alkotmánybírósnak* nem lehet tagja, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint

[24] Hack, 2003, 4-11.

[25] 38/1993. (VI. 11.) AB hat.

az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be. (ABtv. 5.§ (3) bek.) Nem jelölhető az *Állami Számvevőszék* elnökévé, illetve alelnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak, vagy ha bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az *Állami Számvevőszék* elnöke, alelnökei, főtitkára, vezetői és számvevői nem lehetnek sem egymással, sem a kormány tagjaival közeli hozzátartozók (ÁSZtv. 10. § (3)-(4) bek.). Az *országgyűlési biztos* esetében, a rendszerváltás után néhány évvel, már cizelláltabb szabályokat állított a jogalkotó. Nem lehet ombudsman az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja, államtitkár, szakállamtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártnak az alkalmazottja volt. (Obtv. 3.§ (3) bek.)

A megelőző négy éves periódus szabálya az illetőtől annyit követel meg, hogy a politikai küzdelmek frontvonalától, illetve egyes közhatalmi pozíciókból egy időre vonuljon vissza. Nem kizáró ok azonban a politikailag szintén elkötelezettséget sugalló egyszerű párttagság, vagy például az alkotmánybírók, ÁSZ-vezetők esetében, a frakciófegyelem ismert szociológiai jellemzői miatt problémás országgyűlési képviselőség.^[26]

5. A javaslattevő pozíciója

A semlegességet erősítik a javaslattevő egyes megoldásai. Így például a parlamenten kívüli – alkotmányos szerepe szerint – semleges tényező, a köztársasági elnök,^[27] avagy a parlamenten belüli, de politikai egyoldalúság kiküszöbölésére alkalmas bizottságok javaslattevői joga. A bizottságok összeállítására több megoldás létezik, „8 tagú jelölőbizottság”, frakciók egy-egy képviselőjéből álló bizottság. A meg nem kerülhető javaslattevő gyakorlatilag a megválasztásban döntő befolyással bír, így annak pozícióját illetően is követelmény^[28] a demokratikus legitimitáció.

Az államfő jelölési gyakorlata *Sólyom László* radikálisnak nevezhető szerepfelfogása révén vált vitatémává. A pártalkuk helyett a szakmai tekintélyre alapozott javaslattevő indokával – jelöltjeit több esetben sem egyeztetve előzetesen a parlamenti pártokkal, az általa választott személyt mindössze „bemutatta”. Ezt követően a képviselőcsoportok vezetői felhívták a figyelmét arra, hogy bár lehet viszolyogni tőle, de be kell látnia a köztársasági elnöknek: a parlamentben *politikai* döntések születnek. A politikai erőterben értelmezve: a zsákmányszer-

[26] Az AB esetében felmerült a korábban MSZP-frakcióbeli Bihari Mihály megválasztásakor, az ÁSZ esetében 2010-ben Domokos László (Fidesz) kapcsán. 2000-ben Györgyi Kálmán lemondott legfőbb ügyész utódját az ellenzék hevesen bírálta, mert Polt Péter 1994-ben a Fidesz – egyébként meg sem választott – jelöltje volt az országgyűlési választásokon.

[27] Az elnök jelölési joga egy esetben megkerülhető, a kormányfő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal való megválasztása révén.

[28] Sólyom László érve 2010. július 15-én kelt alkotmányossági vétője során.

zésnek az államfő, különösen a korábbi ciklusban választott, kohabitáló elnök nagyon is korlátját állhatja.

Érdekes helyzet, amikor a plénumot kétharmaddal uraló kormánypártok az alkotmánybírókat jelölő bizottságban kisebbségben vannak, mint például 1994–1998 között, vagy 2010 után. A jelölés és a szavazás ugyanazon forrása az eltérő elvek (frakciók egyenlősége vs. erőviszonyok) érvényesülése miatt feszültségeket kelthet, de alkalmas arra, hogy a konszenzuskényszer már a választás előtti szakaszban intézményesüljön. Természetesen a kormánytöbbség nem kerülhető meg: az ellenzékiek jelölni ugyan tudnak alkotmánybírókat, ám a kormánytöbbség szavazatai nélkül eleve esélytelen lesz az illető.^[29] A jelölés 2010-es átalakítása^[30] a jelölőbizottság összetételében a plenáris erőviszonyok elvére tér át, amely az ekkor éppen kétharmados kormányoldal általi bíróválasztást egyszerűsíti.

Az ORTT tagjainak jelölésével kapcsolatban azonban úgy érvelt az AB – ismét az eufemizmus határát súrolva –, hogy a választás pillanatában a szabad mandátum intézménye szolgálhatja a függetlenítési elvárásokat. „A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. [...] A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását. Az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól, biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye. A képviselői demokrácia alapelve a szabad mandátum, a parlamenti képviselő jogilag nem lehet köteles meghatározott módon szavazni.”^[31]

[29] Bruhács János esete 1996-ból: a párban jelölés/választás gyakorlatával a jelöltségig eljutott a kormányoldal jelöltje, majd a szavazáson felrúgva a korábbi megállapodást, a kormányoldal „megtehetette”, hogy nem szavazta meg az ellenzék jelöltjét.

[30] Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, és a 2010. évi LXV. tv. A hasonló, az ÁSZ vezetőinek jelölésére szolgáló megoldásban a jelölő eseti bizottság összetétele leképezi a kormányoldal többségét, a 2010-ben létrejött 2/3-os Fidesz-KDNP többség a bizottság nyolc tagjából ötöt birtokol. A bizottságban egyszerű többségi döntések születnek. A módosítást egyébként az államfő politikai vétőjogának gyakorlásával kritizálta. Szerinte a jelölőbizottság létszáma helyett az összetételének elveit kellene az Alkotmányban rögzíteni, illetve jelölési rendszer átalakítását olyan értelemben javasolja, hogy a parlamenten (é.: pártokon) kívül más hatalmi ág közreműködése is biztosított legyen. (Ez utóbbira külföldi példákat is hoz, és találkozik az általam már korábban is említett javaslattal, ld.: Smuk, 2009, 459–462.)

[31] Persze a függetlenítés garanciarendszere az AB szerint is összetett: „A Panaszbizottság tagjainak mandátuma elválik az ORTT tagok mandátumától, mert az előbbieket megbízatása öt évre szól, az utóbbiakat pedig négy évre választja az Országgyűlés. A tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, és a tevékenységük végzése során nem utasíthatók [47. § (2) bekezdés]. A Média törvényben foglalt összeférhetetlenségi szabályok a függetlenség további garanciái [47. § (3) bekezdés]...” Továbbá: „A műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független és szabad működésének fontos garanciája a médiahatóság átlátható működése.” [46/2007. (VI. 27.) AB hat.]

6. A megbízási idő jelentősége

A hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására a megbízási időket elválasztják a parlamenti ciklusoktól. Az állami szervek működése szempontjából ez úgy fogalmazható meg, hogy egyes szervek (vagy hatalmi ágak) működése függetleníthető a politikai változásoktól (a bíróságokra ld. 38/1993. (VI. 11.) AB hat.).

A kerekasztal-tárgyalások előtt elkészült alkotmány-koncepció például éppen azzal érvelt mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mind a legfőbb ügyész tekintetében, hogy – annak kifejezésre juttatása érdekében, hogy a törvényesség és a jobbiztonság még elviekben sem függ az Országgyűlés személyi összetételétől – a két közjogi méltóságot a parlamenti ciklusnál hosszabb időre kell megválasztani.^[32]

Mely tisztségek esetében tartson tovább a megbízási idő a parlamenti ciklusnál? A magyar Országgyűlés a saját tisztségviselőin kívül, a külső személyi döntései során egyedül^[33] a miniszterelnököt választja saját megbízási idejére. Ez az eset következik a parlamenti bizalom alkotmányos megoldásából, az újjáalakuló Országgyűlés szükségszerűen „investitúra-szavazást” tart.^[34] Az Alkotmányban meghatározott egyéb tisztségek 5–12 év hosszúságú megbízással bírnak. Ezek alapján lehetséges, hogy a ciklus során a parlament egyszerűen nincs is abban a helyzetben, hogy az adott posztra választania kelljen (pl. a rendszerváltás óta egyedül a 2006–2010 közötti ciklusban nem volt államfő-választás). Az Alkotmányos szintű szabályozással bíró egyéb tisztségek közül, a miniszter ciklusidőre, az MNB elnöke, alelnökei, a monetáris tanács tagjai 6 évre (de az MNB felügyelő bizottságának tagjai ciklusidőre) nyerik el megbízássukat.

Az alaptörvénybe emelt állami szervek jelentősége, a hatalommegosztás rendszere egyébként is igazolhatja a parlamenti ciklusnál hosszabb megbízási időt. Azonban látnunk kell, hogy az Alkotmányon túl más törvények is meghatároznak ilyen hosszabb mandátumot. A központi és autonóm államigazgatási szervek körében például a Közbeszerzések Tanácsának elnöke^[35] 5 évre, a GVH elnöke,^[36] a PSZÁF elnöke,^[37] a KSH elnöke,^[38] a Magyar Energia Hivatal elnöke,^[39] az Egészségbiztosítási Felügyelet elnöke^[40] 6 évre, a Magyar Szabadalmi Hivatal elnöke^[41] (egyedülként) határozatlan időre nyeri megbízássát. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét^[42] 2010 nyara óta már a minisz-

[32] Complex Jogtár, az Alkotmány kommentárja (Az ügyészség fejezet).

[33] Egyébként a számunkra paritásos jellege miatt most kevésbé fontos MNB felügyelőbizottságát is.

[34] Modelljeiről lásd Szente, 2010, 345–349.

[35] 2003. évi CXXIX. tv. 377. §

[36] 1996. évi LVII. tv. 35. §

[37] 2007. évi CXXXV. tv. 12. §

[38] 1993. évi XLVI. tv. 4. §

[39] 2007. évi LXXXVI. tv. 166. §

[40] 2006. évi CXVI. tv. 2. §

[41] 1995. évi XXXIII. tv. 115/D-L. §

[42] 2003. évi C. törvény 14. §

terelnök nevezi ki 9 évre, míg a Médiatanács tagjait^[43] az Országgyűlés választja, szintén 9 évre.

A köztisztviselői jogállásról szóló törvény 2007. évi módosítása nyomán általános főszabályként úgy rendelkezett [31. § (10) bek.], hogy a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás hat évre szól. A 2010-es kormányváltást követően itt már csak a határozott idejű megbízás lehetősége szerepel, továbbá megemlíthető, hogy az OVB tagjait 2010 óta csupán a következő általános választásokig választják.^[44]

Az egyszerű többséggel megválasztható vezetők, tisztségviselők politikai meghatározottsága konfliktusokat eredményez a megváltozott politikai többségű törvényhozó testülettel, illetve annak kormányával („kohabitáció”, ld. államfő 1990–94, 1998–2000, 2002–2010, Legfőbb Ügyész 2002–2006). Ez a konfliktus az ellensúlyok rendszerének cizellálásával előnyöket is hordoz, ám egyes alkotmányos feladatok ellátásában fennakadásokat okozhat.^[45]

A tisztségviselők megválasztására a mandátum időbeli megszűnésekor regnáló parlament jogosult. 2009 késő őszén felmerült, hogy az Alkotmány megengedőnek tűnő szabálya (29/C. § (1) bek.: a köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejárta előtt legalább 30 nappal, [...] kell megválasztani) miatt elképzelhető, hogy Sólyom László 2010 augusztusában hivatalba lépő utódát még a 2006–2010-es Országgyűlés megválaszthatja. Az a megoldás, hogy a parlament jó előre tisztségviselő-utódokat válasszon (jövőbeli zsákmány szerzése), a fentebb hivatkozott elveket, a jogbiztonságot és a hatalommegosztás időbeli dimenziójának érvényesülését sértené.^[46]

7. A testületi elv logikája

Külön elemzést igényel az a helyzet, amikor egy testület tagjait választja meg a parlament. Ennek egyik változata, hogy folyamatosan frissíti a tagokat, mint az Alkotmánybíróság esetében. A másik változat, hogy a testület teljes tagsága kerül megújításra (médiatörvény). Az előbbinél a megválasztásnál felmerül a szempont, hogy a testület világnézeti erőviszonyai változnak-e, a kormányoldal képes-e a javára billenteni a kényes egyensúlyt. Mint láttuk, a kétharmados szabály miatt, ha nincsen konszenzusos jelölt, „párban” választanak, addig

[43] 1996. évi I. törvény 33. §

[44] 1997. évi C. tv. 26. § (1) bek. A törvénymódosítás meg is szüntette a „minap” választott OVB megbízatását.

[45] Az államfő és a kormány konfliktusát abból is eredeztethetjük, hogy a köztársasági elnök intézkedéseinek általános ellenjegyzéshez kötöttsége elmaradt, így a politikaformálás önálló tényezőjévé válhat. Ld. pl. Bihari-Pokol, 2010, 507–510.

[46] *Petrétei József* úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés elnökének „ésszerű határidőn belül” kell kitzúzni az államfőválasztást. (*Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 995.)

viszont nincs teljes létszám...^[47] A második esetében a médiatörvény eleve előírta a testület politikai erőviszonyait (kormány-ellenzék paritásos viszonyban), de a választás eljárási szabályai itt is megkívánnak némi egyetértést a politikai pártok között. Ennek hiányában jöhettek létre a „csonka” kuratóriumok. Az AB 1999-es döntése szerint a kuratóriumok politikai csonkasága a kisebbik rossz, a működésképtelenséghez képest.^[48] A szervezeti „anomáliákat” orvosolni hivatott törvénymódosítás 2010-ben a médiatestületek átszervezését választotta. A négytagú Médiatanács tagjainak jelölése már a frakciók egy-egy tagjából álló, de „mandátumarányos” szavazati joggal működő bizottság feladata. A Közzolgálati Közalapítvány kuratóriumának 6 tagját ugyan paritásos alapon a kormány és ellenzéki oldal jelöli, és az egyes oldalak frakciónak immár egymás között kell megállapodniuk a jelölésről, de a kuratórium megalakulásának továbbra sem akadálya az, hogy az egyik oldal nem tudott jelöltet állítani.^[49]

8. A megbízatás megszűnésének esetei

A megbízatás megszűnésének eseteit – a teljesség igénye nélkül – elemezve, elkülöníthetjük a törvényi tények beállításához fűzött, és az Országgyűlés mérlegeléséhez kötött eseteket. Az előbbieket a politikai felelősségtől elválasztást, a törvény alá rendeltséget jelzik, míg a parlamenti döntések a politikai mérlegelést jelenítik meg. Az Országgyűlés jogi felelősséget nem állapíthat meg, ezáltal a megbízatási idő lejártá előtt nem meneszthet tisztségviselőt. A kinevezettek tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlása, az irányítási jogkör tartalma szerint, magában foglalja a felmentés lehetőségét is, ám meg kell találni annak törvényes alapját.

A kormányfő helyzetét illetően a politikai felelősség érvényesítésének legtisztább módját látjuk. Az Országgyűlés ezzel szemben csak megindítja a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztáshoz vezető eljárást, ehhez, akárcsak az összeférhetlenség kimondásához, kétharmados többség kell – ami látványosan jelzi, hogy a mégoly nyilvánvaló tények ismertté válása esetén is, a döntés konszenzuson alapuló mérlegelés eredménye. Az ombudsmani tisztség megszűnésének kimondásáról kétharmaddal, ám az Állami Számvevőszék vezetőinek kizárásáról, összeférhetlenségéről nem minősített többségű határozattal dönt a parlament – a sérthetlenségi logika azonban ugyanaz, úgyszintén a mentelmi jog felfüggesztésének eseteiben. Az alkotmánybírák magas fokú függetlenségét jelzi az Országgyűlés teljes távolmaradása, és a teljes ülés kompetenciája ezen döntésekben.

[47] 2004-2005 között három, 2008-2010 között két szék betöltetlen a taláros testületben. Ld. még Sólyom László 2010. június 21-i politikai vétőjének érvelését.

[48] 22/1999. (VI. 30.) AB határozat.

[49] A médiatörvényt módosító 2010. évi LXXXII. tv. 16. és 21. §-ai. Ezekkel a módosításokkal valószínűleg – ismét – csak a „működésképtelenséget” sikerült elkerülni, a csonkaság ellen vagy a paritásos működésre végső garanciákat ez a törvény sem tartalmaz.

A megbízási idő előtti „menesztésre” a parlament kipróbált egy technikát: a szervet, amelynek az élén áll az illető, megszüntetik vagy átszervezik. Ebbe viszonylag nehéz belekötni, amennyiben adott a szervezeti törvény módosításához szükséges parlamenti többség. *Bihari* alkotmánybíró észrevétele szerint ez azonban visszaélésszerű joggyakorlás: a már említett politikai zsákmányrendszer megengedhetetlen túlterjeszkedése. A PSZÁF átszervezése körüli közjogi vitában a normakontrollt indítványozó államfő és egyes alkotmánybírók a többségi határozathoz csatolt véleményükben az egyedi személyi döntések törvénybe foglalásának jogállamtól idegen voltával érveltek, mert ezáltal az érintetteket a jogorvoslati joguktól fosztja meg a jogalkotó: „*privilegia ne irroganto*: törvénnyel ne döntsenek el egyedi ügyet.”^[50] Az érvelés a többségi határozatban egy más tényállás kapcsán aztán visszaköszönt: a Magyar Energia Hivatal vezetőjének 2003. évi „leváltása” alkotmányellenesnek minősítettett, mivel „a határozott időtartamra szóló megbízási idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indokoltsága nem volt”.^[51]

A felmentés törvényi alapjának megtalálása egyben azt is jelenti, hogy az irányítási jogkörben hozott döntés indokoláshoz kötött, és ezáltal a jogorvoslati út védelmet nyújt az érintettnek.^[52] Ezzel szemben paradigmaváltásként is értékelhető, hogy a 2010-ben létrehozott kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással, a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.^[53] A kormánytisztviselői jogállású vezetők között kiemelés érdemel a közigazgatási és helyettes államtitkári pozíció, amelyek a 2006. évi reformot megelőzően is a minisztérium „szakmai” vezetését jelentették. Ugyancsak kiterjesztették a kormánytisztviselői jogállást a minisztériumi főosztályvezetőre és helyettesére, továbbá az osztályvezetőre. (A kormánytisztviselői törvény 8.§-a nem vonatkozik a szakmai vezetőkre, ám a 41.§ (1) bek. és 51.§ szerint bármikor felmenthetőek, felmentésüket nem kell indokolni. Az eddigi főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásokat a törvény 76.§ (3) bekezdése határozatlan idejűvé alakította át.)

[50] 7/2004. (III. 24.) AB hat., *Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva különvéleménye*, II. 5. pont.

[51] 5/2007. (II. 27.) AB hat.

[52] A bírói felülvizsgálat ugyanis kiüresedik, ha a jogszabály „az igazgatásnak korlátlan mérlegelési lehetőséget adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára.” – Patyi – Varga, 2009, 224.

[53] 2010. évi LVIII. tv. 8. §.

III. KÖVETKEZTETÉSEK: A ZSÁKMÁNYSZERZÉS HATÁRAI

A vonatkozó alkotmánybíróvási gyakorlat^[54] a demokratikus jogállamiság és a szervezetalakítási szabadság alkotmányos alapelveit fejt ki, és annak alapján összefoglalóan aktualizálhatjuk a politikai zsákmányszerzés határait.

1. Alkotmányos vagy törvényi szabályozás és felhatalmazás – illetve ezek hiánya

Az Alkotmánybíróóság a szervezetalakítási hatáskörök értelmezésekor „hangsúlyozta, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezet-alakítási szabadsága körében csak az Alkotmány tételes rendelkezései kötik. Az alkotmányos határokon belül a mindenkori törvényhozást korlátozó további tényező a kétharmados szavazattöbbség esetleges alkotmányi előírása lehet. Az Alkotmánybíróóság arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét. A célszerűség vizsgálata viszont nem tartozik az Alkotmánybíróóság hatáskörébe. A fentiekhez kapcsolódóan a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének Alkotmányban előírt joga és egyúttal kötelezettsége, hogy a neki alárendelt (a Kormány irányítása alatt álló) közigazgatási szervek irányítását, felügyeletét ellássa.”^[55] Nyersen fogalmazva, az Alkotmányban szabályozott szervek magasabb fokú védelmet élveznek, az alap-törvényi szabályok állította korlátok révén. Amennyiben egy szerv ugyan Alkotmányban foglalt, ám szervezeti törvénye révén szabályozott, akkor a szervezeti törvényben rejlik az a védelem, ami a mindenkori kormánytöbbség kezét megkötheti.

Az Országgyűlés azonban törvényalkotó hatáskörében ezeket a szervezeti törvényeket módosíthatja, a szervezeti rendszert így át is alakíthatja – ebben a következő pontban tárgyalt minősített többség jelenthet számára kihívást. Az Alkotmányos szabályok mellett is, a szervezeti törvények követelményeinek lazítása megannyi lehetőséget teremthet a kormánytöbbség számára a zsákmányszerzésre. Ebből a logikából természetesen következik az is, hogy az Alkotmányban és más törvényben nem szabályozott szervezeti kérdésekben szabad mozgástere van.

A gyakorlatban ez a mozgástér úgy jelentkezhethet, hogy állami szervek szervezeti törvényi átalakításával „új” pozíciók keletkeztethetők. A megoldási technikákat a gyakorlat már kitermelte: a korábban elnök által vezetett szerv élére testületet állítanak vagy fordítva, továbbá szervek összevonhatók, széttagolhatók

[54] A következő alapvető határozatok sorolhatók ide: 38/1993. (VI. 11.) AB hat. (a hatalommegosztás értelmezésével), 16/1998. (V. 8.) AB hat. és 50/1998. (XI. 27.) AB hat. (a TB-önkormányzatok szervezeti kialakításának véleményezése), 7/2004. (III. 24.) AB hat. (PSZÁF-átalakítás), 5/2007. (II. 27.) AB hat. (Magyar Energiahivatal vezetőjének leváltása).

[55] 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás III. 2.

stb.^[56] Megváltoztathatók a szervek létrehozásának szabályai; testületek tagságának megújítását gyakoribbá teheti a jogalkotó (OVB: az országgyűlési képviselők választása mellett minden más általános választás esetére előírva). Ezekkel a praktikákkal „új” pozíció vagy új választási/kinevezési alkalom – tehát zsákmány – keletkezik.

A kézenfekvő megoldás azonban jogállami követelmények alapján jó néhány kérdést felvethet – ezeket tekintem át a következő pontokban.

2. Minősített többség követelménye a választásnál és a szervezeti törvény elfogadásához

Természetesen az említett szervezeti törvény-módosítások nem mindig tartoznak a kormányoldal eszköztárába. A legfontosabb állami szervek szervezetét az Alkotmány rendelkezései alapján minősített többséggel lehet csak szabályozni. Ugyanígy, a legfontosabb tisztségek betöltése, jogállásának szabályozása szintén minősített többséget igényel. A kétharmados többség Alkotmány-törvénybe foglalása nyomán így a „legfontosabbak” közé tartozik: az országgyűlési képviselő, az államfő, Alkotmánybíróság és tagjai, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék és vezetői, Magyar Honvédség, Rendőrség, nemzetbiztonsági „tevékenységgel összefüggő részletes szabályok”, helyi önkormányzatok, Legfelsőbb Bíróság elnöke, bíróságok és bírák, média, és nyilvánvalóan az alaptörvény maga is ilyen intézmény.

Nem védi minősített többség követelménye a következő alkotmányos intézmények szervezetének részletes szabályozását: a Magyar Nemzeti Bank, a Kormány és a kormány tagjai, valamint az ügyészség. Az autonóm államigazgatási szervek függetlenségéhez alkotmányos igény is fűződik, mégis szintén egyszerű többséggel szabályozhatók – kivéve a médiatestületet. (Felhívnám a figyelmet, hogy a médiatestületek választásához 2010 nyarán előírt kétharmados többséget nem az Alkotmányba, hanem a médiatörvénybe foglalták.^[57]) Az egyszerű többség felségterülete a központi és a kormányhivatalok szervezete is. Az Országgyűlés által választott, „alkotmány alatti” OVB tagjainak helyzete viszont a választási eljárási törvény útján, kétharmaddal programozható át. A leírtak alapján pedig szükségtelen az államigazgatás szervezetében „mélyebbre” hatolni, annak alakítása a Kormány alkotmányos joga (Alk. 40. § (3) bek.^[58]).

Az alkotmányos korlátok számbavétele során azonban az itt vázolt gondolatmenetet tovább kell gondolnunk. Az alaptörvény tételes rendelkezéseinek tiszteletben tartásával a jogalkotó még szembesülhet a jogállami klauzulából levezethető további akadályokkal. A (zsákmányszerzési célzatú) szervezetala-

[56] Konkrét példaként szolgálhat az hírközlési és médiahatóságok 2010-ben tervezett összevonása „Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság” néven, 2010. évi LXXXII. tv.

[57] Az Alkotmányon túl előírt minősített többségi követelmény Szente Zoltán szerint alkotmányellenes megoldás: *(Az Alkotmány kommentárja, 2009, 807.)*

[58] Ld. konkrét esetben: 50/1998. (XI. 27.) AB hat. Indokolás III. 9. pont.

kítási esetek körüli közjogi viták középpontjában az áll, hogy egyes pozíciók alkotmányos védettséget élveznek-e annak alapján, hogy azok betöltőit megilleti-e valamiféle felmentési védelem, joguk van-e a megbízási idő kitöltéséhez?

3. Parlamenti cikluson átnyúló megbízási idő, felmentési védelem

Amennyiben adott egy bizonyos szervezeti törvény módosításához, és ezzel az állami szerv vezető pozíciójának megszerzéséhez szükséges parlamenti többség, felmerülhet a kérdés, hogy az illető vezető megbízása milyen jogcímen szűnik meg. Milyen jogcím hívható fel egy határozott idejű megbízás megszakításához? Az Alkotmánybíróság a PSZÁF már említett átszervezése kapcsán hozott határozatában foglalkozott a kérdéssel.

A korábban 6 évre kinevezett elnök pozícióját a módosítás megszüntette, a Felügyelet vezetését ugyanis attól kezdve testületi szerv látta el. A módosítás azonban az elnök megbízása alatt történt, a megbízás megszűnésének, megszüntetésének jogcímeként felhívható okok a módosítás előtti törvényszöveg szerint a következőképp alakultak: a megbízási időtartam letelte, lemondás, visszahívás, összeférhetetlenség megállapítása, halál.

Az AB többségi határozatának indokolása^[59] szerint: „Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van. A Felügyelet elnöke, de több más országos hatáskörű szerv vezetője esetében a kormányzati ciklusváltástól elszakított megbízási időtartam csupán a szakmai munka, a hatósági tevékenység folyamatosságát, zökkenőmentességét segíti elő. Ebből következően a hatéves megbízási időtartam megváltoztatása sem lenne alkotmányellenes. Az állami beavatkozás, illetve korlátozás kérdése azzal kapcsolatban nem merülhet fel, hogy egy országos hatáskörű, a Kormány irányítása alatt működő szerv szervezet-átalakítása nyomán munkakörök kerülnek megszüntetésre. Az Országgyűlés törvényhozóként a szervezet-alakítási szabadsága körében hozta meg ezt a döntését (...). A munkakörök megszüntetésének ésszerűségét, vagyis az önkényesség hiányát a szervezeti változás alátámasztja.”

Az érvelés tehát világosan megnyitja az utat az alkotmány alatti szervek vezetőinek törvényhozási úton, átszervezéssel történő elmozdítására. Formális értelemben, az alkotmányos szervek esetében is lehetséges átszervezés, azonban azok védelme az Alkotmány keretei között valósul meg: alaptörvény szövegével szabályozott hivataluk, megbízási idejük csak alkotmánymódosítással

[59] 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás IV. 3.2.-3.3.

változtatható. Ennek a szervezeti törvény még kétharmados módosítása sem mondhat ellent – természetesen kétharmados többség az Alkotmány szövegével kezdi az ilyen átalakítást.

A döntés alapján a cikluson átnyúló megbízási idő az Alkotmány „alatt” nem korlátozza a kormánytöbbséget. Ez akkor is érvényesül, ha a szervezeti törvény a vezetők jogviszonyának megszűnési okai között egy ilyen lehetőségről esetleg nem emlékezett meg.

Az Alkotmánybíróság többségi határozata és érvelése mindazonáltal nem vitathatatlan. Az ellenérvek tanulságos elemei között a következőket lehet megemlíteni. *Bihari Mihály* párhuzamos indokolásában expliciten a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátait keresi, szerinte a vezetők megbízási ideje alatt a mandátumuk kitöltéséhez magasabb jogállami érdek fűződik, mint az Országgyűlés szervezet-átalakítási szabadságához, mert ez utóbbinak „demokratikus jogállami korlátja a törvény által megszabott megbízási idő kitöltésének követelménye. A szervezet-átalakító szabályozás során a megbízási idejét töltő [...] személyek megbízási idejét lerövidíteni nem lehet, a szervezet átalakítása megbízatásukat nem érintheti. A megbízási idő lejártát követő időszakra vonatkozóan a törvényhozás szabadon dönthet...” A választott megoldással ugyanis „az Országgyűlés – igaz, hogy törvényalkotás útján, de – annulálta a törvényhozás választói-megbízási akaratát. A megbízási időnek az illetén való lerövidítése az állami szervezetek demokratikus működésébe, kiszámíthatóságába, folyamatosságába és a politikai zsákmányelv érvényesülésének korlátozásába vetett bizalmat, a jogállami demokrácia legitimációs értékét sérti.”

Az említett alkotmányos értékeknél konkrétabb, a jogorvoslati jog elvonására utaló hivatkozást tartalmazott a köztársasági elnök alkotmányossági vétőjének indokolása, amelyet több alkotmánybíró is támogatott párhuzamos indokolásában. Ennek lényege, hogy a törvényhozó visszaélt jogalkotó hatáskörével, mert úgy szüntette meg a vezetői megbízatást, egyedi esetre alkotott törvényt, hogy az illető vezető számára jogorvoslati lehetőség ne nyíljon meg. *Tersztyánszky Éva* szerint pedig a szervezeti átalakítás sem volt oly mértékű, hogy az lehetetlenné tegye az egyébként alkalmatlannak nem minősített személy munkakörének további ellátását.

A többségi határozat egyébként a törvényhozási aktust alkotmányellenesnek minősítette, mert az Országgyűlés szabad mérlegelési körébe tartozó szervezeti átalakítás során nem voltak figyelemmel az átmeneti időszakokra. Ebben az időszakban is biztosítani kell az szervezeti döntéssel, hogy az érintett szerv elláthassa feladatát, hiszen ehhez szintén jogállami érdek fűződik. *Kiss László* élesen kritizálta ezt az érvelést, mivel adott esetben egy nem Alkotmányba emelt szervet részesített az Alkotmánybíróság kiemelt védelemben. A működésképtelenség viszonylagos veszélye szerinte nem alapozza meg önmagában a jogállami klauzulára való hivatkozással az alkotmányelleneséget.

Külön eleme *Kiss* alkotmánybíró különvéleményének a megbízási idő alatti védelem kérdése. Szerinte a megbízási idő szintén az Alkotmányba emelt és kétharmados szervek esetében jelentheti a szervezetalakítás szabadságának korlátját. Az ez alatti szervek (így a PSZÁF) kiemelt védelme esetén, „ha meg-

elégednék ehhez a pusztá Országgyűlés általi megválasztottsággal, úgy gyakorlatilag lehetővé tennék a mindenkori Országgyűlés számára a kénye-kedve szerinti számú pozíciók választási ciklusokon túli kialakítását. Ez a gyakorlat pedig éppen előidézője lehet a majdani kormányozhatóság veszélyeztetésének, minthogy Alkotmányban rögzített feladatkörű szervek (Országgyűlés, Kormány, miniszterek) irányító és felügyeleti munkáját béníthatnák meg az előző kormányzattól »ajándékba kapott«, tetszőleges számú maguknak védettséget követelő vezetői megbízások.»

Ezen álláspontot *Kiss László* következetesen továbbfejleszti az 5/2007. (II. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. Ez a határozat egy egyedi döntést tartalmazó törvényt talált immár alkotmányellenesnek, hiszen a Magyar Energia Hivatal vezetését leváltó rendelkezéseit szervezet-átalakítási indokokkal nem látta indokolhatónak. *Kiss* szerint viszont alkotmányos mulasztást kellett volna (kellene) kimondani, mivel „az tekinthető távlatosan alkotmányos megoldásnak, ha a Hivatal vezetőinek megbízásáról, a megbízás visszavonásáról a Kormány (előre kiszámítható módon) döntene és e vezetők megbízása egybeesne a Kormány mandátumával. [...] Álláspontom szerint ilyen irányban történő – a törvényalkotásban is megjelenő – elmozdulás alkotmányosan biztosítaná a Kormány szabadabb mozgásterét. [...] A hatalommegosztás elvével éppen az ellentétes, ha a kormányhivatal(ok) vezetőinek megbízása »túlnyúl« a Kormány megbízásának az időszakán. (A ma hatályos szabályozás ezt teszi lehetővé.)”

A zsákmányszerzés és a politikától „védeni” kívánt közigazgatás örökzöld témája a minisztériumok politikai/szakmai vezetésének modellje. A politikai és a szakmai vezetés elkülönítése 2006-ig alapvetően a politikai vezetők kormányzati ciklushoz igazodó, a szakmai vezetők ettől eltérő, határozatlan idejű kinevezésén alapult. A határozatlan idejű vezetési megbízások azonban nem eredményeztek valós felmentési védelmet. Az államtitkári modell 2006-os átalakítása, az összes államtitkár kormányzati ciklushoz kötése^[60] ennek megfelelően *Pesti Sándor* szerint egy álszent rendszer elvetését jelentette.^[61] A struktúra 2010-ben ismét átalakult, a szakmai vezetés visszaállításának jelszavával.^[62] A szakmai vezetők kormánytisztviselői besorolása azonban az indokolás nélküli felmentésükhöz, így erőteljesebb politika-függésükhöz járult hozzá.^[63]

A problémakör zaklatott szabályozására mindenképpen felhívja a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény.^[64] Eszerint ugyanis – betérjesztői szerint az alkalmatlan, a korábbi ciklusokból származó politikai megbízottak helyzetére válaszul – a kormánytisztviselő indokolás nélkül felmenthe-

[60] Müller, 2008, 258. skk.

[61] Pesti, 2006, 93.

[62] 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

[63] Megemlíthető szakmai vezető – és kormánytisztviselő – továbbá a közigazgatási hivatal vezetője is, akinek jogállását úgy szabályozták, hogy megbízása csak a kormány megbízásának idejére szól: 214/2010. (VII. 9.) Korm. rend. 4.§ (3) bek.

[64] 2010. évi LVIII. törvény.

tővé vált. Az államfő a törvényt visszaküldte megfontolásra – alkotmányossági aggálya nem lévén (!) – azon idevágó érvekkel, miszerint a bármikor indokolás nélkül elküldhető tisztviselő nem mer ellentmondani vezetője utasításainak, ez pedig a politikamentes eljárást, a szakmai és jogi érvek megjelenését veszélyezteti.^[65]

A közigazgatási szervezetrendszerben tovább haladva, a köztisztviselői törvény 2007. évi módosításáról is meg kell emlékeznünk. Ez a közigazgatási vezetők határozatlan idejű megbízatását határozott idejűre, 6 évre változtatta. Müller György értékelése szerint bár voltak fenntartások a cikluson átnyúló jogviszony ellen (Kiss László véleményét idézi), ez azt eredményezi, hogy a vezetők a kinevezés „hatéves időtartamára a korábbi bizonytalanság helyett védelemre számíthatnak, mert a megbízás visszavonása indokláshoz kötött és bírói úton megtámadható. A kinevezési rend megváltoztatása, ha nem is több mint hat évre, de mindenképpen kormányzati cikluson átnyúlóan a közigazgatási vezetésnek nyugalmat és biztonságot, sőt, ha még paradoxnak is tűnhet, a korábbi rendhez képest inkább állandóságot és folyamatosságot ígér.” Ő sem feledkezik el azonban arról, hogy az első kinevező helyzeti előnyben van, és a rendszer a kinevezőtől mindenképpen a mérsékletességet, a politikai szempontok kiiktatását várja el.^[66] Ez a modell, mint említettük 2010-ig élt, a kormánytisztviselői jogállás szabályozásával Müller szerint a kormány már „a múltat is megszerzte” a központi közigazgatásban.

* * *

Mindezen érveknek a politikai váltógazdálkodás ad időnként pikáns színezetet. A 2002-ben a jobboldali kormányt váltó baloldali többség kritikusai szerint a parlament az elődje által „ajándékba” kapott tisztségviselőktől igyekezett megszabadulni különféle praktikákkal. Ugyanezen kritikák a 2010-es kormányváltás időszakában fordított előjellel jelennek meg, hiszen a nyolc éves kormányzásból örökölt hagyott – „ejtőernyős” – vezetők leváltása éppen a jobboldal részéről van napirenden.

A dolgozatomban felvázolt elvek jó részét azonban a választóktól kapott rendkívül széles, minősített többségre szóló felhatalmazás zárójelbe teheti, hiszen a zsákmányszerzés egyik fő korlátjául szolgáló kétharmados szabály nem gátja a kormánytöbbség szerkezetalakítási, sőt alkotmányozási szándékainak. Egyéb alkotmányos korlátok és alapelvek azonban a visszaélészerű poli-

[65] Meglátásom szerint a rendelkezést támadó alkotmánybírósági beadványok sikerét az hozhatja meg, hogy a felmondás indokolás nélkülsége az érdemi jogorvoslatot lehetetleníti el. A szakszervezetek beadványa az AB-hoz inkább a diszkriminációval és a jogbiztonság sérelmével érvel elsősorban, ld.: <http://www.bvdosz.hu/2010/07/ab-beadvany/> (letöltés: 2010-10-10)

[66] A 2001-ben létrehozott főtisztviselői modell eredménytelensége szintén a zsákmányelv, a politikai kinevezések kritikus gyakorlatának tudható be. Müller: i.m. p. 276-281. Egy 2010-es számbavétel szerint az új jobboldali kormány 479 korábban kinevezett vezetőt örökölt: ld. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=253630> (letöltés: 2010. 08. 02.)

tikai zsákmányszerzés megelőzésének komplex rendszerét alkotják, amelyek a jogállamiság – egyébként opcióként nyilván nem szereplő – felváltása nélkül, nem megkerülhetők. Akkor is igaz ez, ha az Alkotmánybíróság a szervezetalkítási hatáskör védelmében inkább pozitivista álláspontot elfoglalva, a jogállamiság követelményét nem fejtette tovább, nem alkalmazta a zsákmányszerzés korlátainak kijelölésére.

IRODALOM

- *Az Alkotmány kommentárja*, Szerk. Jakab András, Budapest, 2009, Századvég
- Bihari Mihály – Pokol Béla (2010): *Politológia*, Budapest, Tankönyvkiadó
- Gajduschek György (1994): Kritikai megjegyzések Pokol Béla közigazgatás-felfogásához, *Szociológiai Szemle*, 1. 147–154.
- Hack Péter (2003): Viták az ügyészségről, *Beszélő*, 12. sz. 4–11.
- Körösnéyi András (1996): Demokrácia és patronázs, In: *Politikatudományi Szemle*, 4. sz. 35–62.
- Körösnéyi András (1997): A funkcionalista rendszerelmélet korlátai, *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. 127–131.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris
- Müller György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- Müller György (2010): A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben, *Közjogi Szemle* 3. sz. 14–15.
- Patyi András – Varga Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus
- Pesti Sándor (2004): Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban, *Századvég* 2. sz. 107–145
- Pesti Sándor (2006): A kormányzati reform, *Kommentár*, 5. sz. 90–101.
- Pokol Béla (1997): Válasz [Körösnéyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya c. tanulmányára. *Politikatudományi Szemle* 4/1996. 127–131.], *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. 122–126.
- Smuk Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat
- Smuk Péter (2009): Az Országgyűlés személyi döntései 1989–2009. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet*. Pécs, 453–467.
- Szente Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantis