



*Smuk Péter egyetemi docens,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék*

Szervezetalkítási vagy zsákmányszerzési hatáskörök? ¹

1. Szervezetalkítási...

A közjog számára az általában a politikatudomány által tárgyalt² zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntéseinek és szervezetalkítási hatáskörén át vezet az út.³

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 szervezetalkítási hatáskör magában foglalja szervezeti törvények elfogadását, valamint közjogi tisztségek betöltését (illetve azok megszüntetését).⁴ A 19. § (3) bekezdésének hatásköri listája az Alkotmányban egyébként is megemlített személyi döntéseket sorolja fel. Az Országgyűlés még további szervezeti törvények nyomán is hoz külső személyi döntéseket, így az egyes médiatestületek, az OVB, a Költségvetési Tanács, stb. tagjai-tisztségviselői tekintetében.

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata. Az OTKA által PD 75816 számon támogatott posztdoktori kutatás részeként.

² A zsákmányelv hazai irodalmából legújabbán ld.: Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Bp., 2008., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. különösen a III. és VIII. fejezetek; valamint más megközelítésből a téma tágabb kontextusa: Smuk Péter: *Az Országgyűlés személyi döntései 1989-2009*. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet*. Pécs., 2009., p. 453-467.

³ Az alkotmányjogi megközelítés számára a zsákmányelv meghatározásához a politikatudományinál bizonyos tekintetben tágabb, más értelemben szűkebb értelmezést javasolok. Az alkotmányos korlátok keresésekor a politika és a közigazgatás elválasztásán túli problémakörök, más állami tisztségek is számításba veendőek. A politikai zsákmányszerzés formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkapharinthat” – klasszikus felfogás szerint az elnöktől a „postamesterig” bármit. Szűkebb viszont az elemzés tárgya annyiban, amennyiben a különféle motivációk, káros vagy kedvező hatások további vizsgálata szükségtelen, ezek mindössze a problémafelvetés alátámasztására szolgálnak.

⁴ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Bp., 2007., Osiris., p. 362-362.

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 szerint a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket, továbbá jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni. A 2006. évi LVII. törvény majd a 2010. évi XLIII. törvény szerint is a teljes irányítási jogkör többek között, de első helyen magában foglalja a szerv konstituálásával összefüggő jogköröket, úgy 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”.⁵

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint 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.⁶ 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.

Fontos tehát az adott szerv vagy közjogi méltóság hatalmi hovatartozásának, viszonyrendszerének, természetének tisztázása, szükséges-e egyáltalán a semlegesség vagy az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elvárása.⁷ *Bihari Mihály* találó megfogalmazásával,

⁵ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Bp.-Pécs, Dialóg Campus, 2009. p. 265.

⁶ 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.

⁷ Az Alkotmánybíróság eufemisztikus megjegyzése szerint például „szervezetszociológiai szempontból a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat” – 28/1995. (I. 19.) AB határozat (Indokolás II. 3. pont). *Vincze Attila* megfogalmazása szerint az Állami Számvevőszék „funkciókötött” függetlenségét az Alkotmány közvetlenül nem szabályozza, alkotmányos garanciái implicite szerepelnek a 32/C. § (2) bekezdésében, illetve

az erre szolgáló, és az alábbiakban részletezendő egyes alkotmánytechnikai megoldások a „politikai zsákmányelv” határainak kijelölésére alkalmasak.⁸ Az Országgyűléstől származó legitimáció „ereje” a szerv alkotmányos pozíciójával is összefüggésben áll. Az államfő általi „gyengébb” kinevezés – az ellenjegyzés, illetve a miniszterelnöki javaslattétel intézményesítésével is – azonban szintén magában hordoz némi függetlenségi ethoszt, ld. jegybank elnöke, ORTT elnöke kinevezése eseteit.

A megválasztás szabályainak vizsgálatakor kiemelkedő jelentőségű az Országgyűlésben megkövetelt szavazat-arány. 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. A köztársasági elnök megválasztásához szükséges többséget az Alkotmány sajátosan cizellálja, a tisztség betöltésének nem akadály 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 azt mutatja, hogy a taláros testület alkotmányos és politikai súlya nyomán a konszenzussal elérhető választást a politikai erők inkább feladják vagy „párban” választanak bírakat. Ami azonban kiolvasható ebből, az az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elmaradása, a kétharmados szabály erre való alkalmatlansága.

A függetlenséget célozzák a tisztségek betöltéséhez előírt követelmények is. A megválasztás összeférhetlenségi feltételei csak viszonylagos nehézséget teremtenek, amennyiben az adott többség – kormányzó-képessége bizonyítékául – megfelelő számban képes vezetőket toborozni. A „megelőző négy év” szabálya továbbá 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

a (3)-(4) bekezdések minősített többségi kitételeiben, ld. *Az Alkotmány kommentárja* 2010. p. 1246-1248. A Nemzeti Bank esetében az Európai Unió jogrendje is zsinórmérték, továbbá Vincze szerint „a törvényes fizetőeszköz értékállósága kiemelkedő alkotmányos érték ... amely nem vonandó a többségi döntéshozatal szabályainak hatókörébe” – *Az Alkotmány kommentárja*. 2010. p. 1271-1276. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat alapvetése, hogy „a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani”, és így tovább.

⁸ A PSZÁF problémás átszervezése kapcsán hozott 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Bihari Mihály párhuzamos indokolása.

párttagság, vagy például az alkotmánybírók, ÁSZ-vezetők esetében, a frakciófegyelem ismert szociológiai jellemzői miatt problémás országgyűlési képviselőség.⁹

A semlegességet erősítik a javaslatétel egyes megoldásai. Így például a parlamenten kívüli - alkotmányos szerepe szerint – semleges tényező, a köztársasági elnök, avagy a parlamenten belüli, de politikai egyoldalúság kiküszöbölésére alkalmas bizottságok javaslatételi 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 követelmény¹⁰ a demokratikus legitimáció.

Az államfő jelölési gyakorlata *Sólyom László* radikálisnak nevezhető szerepfelfogása révén vált vitatémává. A politikai erőterben értelmezve: a zsákmányszerzésnek az államfő, különösen a korábbi ciklusban választott, „kohabitáló” elnök nagyon is korlátját állhatja.

Érdekes helyzet, amikor plénumot kétharmaddal uraló kormánypártok az alkotmánybírókat jelölő bizottságban kisebbségben vannak, mint például 1994-1998 között, vagy 2010-ben pár hónapig. A jelölés és a szavazás ugyanazon forrása az eltérő elvek (frakciók egyenlősége vs. erőviszonyok) érvényesülése miatt feszültségek forrása lehet, de alkalmas arra, hogy a konszenzuskényszer már a választás előtti szakaszban intézményesüljön. Természetesen a kormánytöbbség nem volt megkerülhető: az ellenzékiek ugyan jelölni tudtak alkotmánybírókat, ám a kormánytöbbség szavazatai nélkül eleve esélytelen lesz az illető.¹¹ A jelölés 2010-es átalakítása¹² 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

⁹ 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.

¹⁰ *Sólyom László* érve 2010. július 15-én kelt alkotmányossági vétője során.

¹¹ *Bruhás 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. – Ld. *Smuk* (2009)

¹² Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, és a 2010. évi LXX. tv. A módosítást egyébként az államfő politikai vétőjogának gyakorlásával kritizálta.

valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. [...] A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszerre mind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását.”¹³

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.), avagy a törvényesség és a jogbiztonság még elviekben sem függ az Országgyűlés személyi összetételétől.

Mely tisztségek esetében tartson tovább a megbízási idő a parlamenti ciklusnál? A magyar Országgyűlés a saját tisztségviselőin kívül, a külső személyi döntései során egyedül a miniszterelnököt választja saját megbízási idejére. Ez az eset következik a parlamenti bizalom alkotmányos megoldásából, az újjáalakuló Országgyűlés szükségszerűen „investitúra-szavazást” tart.¹⁴ Az Alkotmányban meghatározott egyéb tisztségek 5-12 év hosszúságú megbízással bírnak. Ezek alapján lehetséges, hogy a ciklus során a parlament egyszerre 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 megbízásukat.

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 államigazgatási szervek körében például a Közbeszerzések Tanácsának elnöke és az NHH elnöke 5 évre, a GVH elnöke, a PSZÁF elnöke, a KSH elnöke, a Magyar Energia Hivatal elnöke, az Egészségbiztosítási Felügyelet elnöke 6 évre nyeri megbízását.

A köztisztviselői jogállásról szóló törvény 2007. évi módosítása nyomán általános főszabályként úgy rendelkezik [31. § (10) bek.], hogy a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás – ha törvény eltérően nem rendelkezik – hat évre szól.

A megbízás 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

¹³ 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

¹⁴ Modelljeiről ld. Sente: i.m. p. 345-349.

felelősséget nem állapíthat meg, ezáltal a megbízási idő lejártá előtt nem menesztethet 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 megbízási idő előtti „menesztésre” a parlament kipróbált egy technikát: a szervet, amelynek az élén áll az illető, megszüntetik vagy átszervezik.¹⁵ Ebbe viszonylag nehéz belekötni, amennyiben adott a szervezeti törvény módosításához szükséges parlamenti többség. *Bihari* alkotmánybíró észrevétele szerint ez azonban visszaélészerű 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.”¹⁶ Az érvelés a többségi határozatban egy más tényállás kapcsán aztán visszaköszönt: a Magyar Energia Hivatal vezetőjének 2003. évi „leváltása” alkotmányellenesnek minősített, mivel „a határozott időtartamra szóló megbízási idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indokoltsága nem volt”.¹⁷

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.¹⁸ Ezzel szemben paradigmaváltásként is értékelhető, hogy a 2010-ben létrehozott kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással, a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.¹⁹ 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.²⁰

¹⁵ Ennek egyik első alkalmazásakor Surányi György jegybank-elnök eltávolításához és a kormánypárti Bod Péter Ákos kinevezéséhez a Nemzeti Bankról szóló új törvényi szabályozás nyitotta meg az utat 1991-ben. Várhegyi Éva: *Bankvezetők kiválasztása a nyolcvanas-kilencvenes években Magyarországon*. In: Szociológiai Szemle 1996/3-4. 33-53. o.

¹⁶ 7/2004. (III. 24.) AB hat., *Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva különvéleménye*, II. 5. pont.

¹⁷ 5/2007. (II. 27.) AB hat.

¹⁸ 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, i.m. p. 224.

¹⁹ 2010. évi LVIII. tv. 8. §.

²⁰ A köztisztviselői 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) bek. határozatlan idejűvé alakította át.

2. ...és zsákmányszerzési hatáskörök

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat²¹ a demokratikus jogállamiság és a szervezetalkítási szabadság alkotmányos alapelveit fejt ki, és annak alapján összefoglalóan aktualizálhatjuk a politikai zsákmányszerzés határait.

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

Az Alkotmánybíróóság a szervezetalkítási hatáskörök értelmezésekor

„hangsúlyozta, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezet-alkítási 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.”²²

Nyersen fogalmazva, az Alkotmányban szabályozott szervek magasabb fokú védelmet élveznek, az alaptörvényi 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 akadályt. 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 a sem az Alkotmányban, sem más törvényben nem szabályozott szervezeti kérdésekben szabad mozgástere van.

²¹ 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).

²² 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás III. 2.

A gyakorlatban ez a mozgástér úgy jelentkezhethet, hogy állami szervek szervezetének törvényi átalakításával „új” pozíciók keletkeztethetők. Megoldási technikákat a gyakorlat már kitermelte: a korábban elnök által vezetett szerv élére testületet állítanak – vagy fordítva, továbbá szervek összevonhatóak, széttagolhatóak, stb.²³ Megváltoztatható a szervek létrehozásának szabályai, testületek tagságának megújítását gyakoribbá teheti a jogalkotó (ld. 2010-ben az OVB esetében: 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 felvetethet – ezeket tekintem át a következő pontokban.

b. 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 szervezetük részletes szabályozását, noha alkotmányos intézmények: a Magyar Nemzeti Bank, a Kormány és a kormány tagjai, és az ügyészség. Az autonóm államigazgatási szervek függetlenségéhez alkotmányos igény is fűződik, mégis szintén egyszerű többséggel szabályozhatóak – kivéve az ORTT-t. 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.).²⁴

²³ Konkrét példaként szolgálhat az hírközlési és médiahatóságok 2010-ben tervezett összevonása „Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság” néven, ld. T/360. sz. törvényjavaslat a Fidesz képviselői részéről.

²⁴ Ld. konkrét esetben: 50/1998. (XI. 27.) AB hat. Indokolás III. 9. pont.

Az alkotmányos korlátok számbavétele során azonban az itt vázolt gondolatmenetet tovább kell gondolnunk. Az alaptörvény tételes rendelkezései tiszteletben tartásával még a jogalkotó szembesülhet a jogállami klauzulából levezethető további akadályokkal. A (zsákmányszerzési célzatú) szervezetalkítási esetek körüli közjogi viták középpontjában az áll, hogy egyes pozíciók alkotmányos védeltséget élveznek-e annak alapján, hogy azok betöltőit megilleti-e valamiféle felmentési védelem, joguk van-e a megbízási idő kitöltéséhez?

c. Parlamenti cikluson átnyúló megbízási idő, felmentési védelem

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

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

Az AB többségi határozatának indokolása²⁵ 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

²⁵ 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás IV. 3.2.-3.3.

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-alkítási 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, megbíratási idejük csak alkotmánymódosítással változtatható. Ennek a szervezeti törvény még kétharmados módosítása sem mondhat ellent – természetesen egy kétharmados többség az Alkotmány szövegével kezdi az ilyen átalakítást.

A döntés alapján a cikluson átnyúló megbíratási 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 explicite a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátait keresi, szerinte a vezetők megbíratási 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 megbíratási idő kitöltésének követelménye. A szervezet-átalakító szabályozás során a megbíratási idejét töltő [...] személyek megbíratási idejét lerövidíteni nem lehet, a szervezet átalakítása megbíratásukat nem érintheti. A megbíratási idő lejártát követő időszakra vonatkozóan a törvényhozás szabadon dönthet...” A választott megoldással ugyanis „az Országgyűlés – igaz, hogy törvényalkotás útján, de – annulálta a törvényhozás választói-megbíratási akaratát. A megbíratási időnek az illetén való lerövidítése az állami szervezetek demokratikus működésébe, kiszámíthatóságába, folyamatosságába és a politikai zsákmányelv érvényesülésének korlátozásába vetett bizalmat, a jogállami demokrácia legitímációs értékét sérti.”

Az említett alkotmányos értékeknél konkrétabb, a jogorvoslati jog elvonására utaló hivatkozást tartalmazott a köztársasági elnök alkotmányossági vétójának 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 alkotva törvényt, hogy az illető vezető számára jogorvoslati lehetőség ne nyíljon meg. *Tersztyánszkyé Vasadi 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 időszakra. Ebben az időszakban is biztosítania kell a szervezeti döntéssel, hogy az érintett szerv elláthassa feladatkörét, hiszen ehhez szintén jogállami érdek fűződik. *Kiss László* élesen kritizálta ezt az érvelést, lévén adott esetben egy nem Alkotmányba emelt szervet részesített az Alkotmánybíróság kiemelt védelemben. A működésképtelenség viszonylagos veszélye szerinte nem alapozza meg önmagában a jogállami klauzulásra való hivatkozással az alkotmányellenességet.

Külön eleme *Kiss* alkotmánybíró különvéleményének a megbízatási idő alatti védelem kérdése. Szerinte a megbízatási idő szintén az Alkotmányba emelt és kétharmados szervek esetében jelentheti a szervezetalkítás szabadságának korlátját. Az ez alatti szervek (így a PSZÁF) kiemelt védelme esetén, „ha megelégednénk ehhez a pusztán Országgyűlés általi megválasztottsággal, úgy gyakorlatilag lehetővé tennénk a mindenkori Országgyűlés számára a kénye-kedve szerinti számú pozíciók választási ciklusokon túli kialakítását. Ez a gyakorlat pedig éppen hogy 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 megbízatások.”

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 'túlnyúlik' 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 kötése²⁶ ennek megfelelően többek szerint egy álszent rendszer elvetését jelentette.²⁷ A struktúra 2010-ben ismét átalakult, a szakmai vezetés visszaállításának jelszavával.²⁸ A szakmai vezetők kormánytisztviselői besorolása azonban az indokolás nélküli felmentésükhöz, így erőteljesebb politika-függésükhöz járult hozzá.

A problémakör zaklatott szabályozására mindenképpen felhívja a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény.²⁹ Eszerint ugyanis – kormánypárti magyarázat szerint éppen az alkalmatlan, a korábbi ciklusokból származó megbízottak helyzetére válaszul – a kormánytisztviselő indokolás nélkül felmenthetővé válna. 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.

A közigazgatási szervezetrendszerben tovább haladva, a köztisztviselői törvény 2007. évi módosításáról is meg kell emlékeznünk. Ez a közigazgatási vezetők határozatlan idejű megbízását határozott idejűre, 6 évesre változtatta. Müller György értékelése szerint bár vannak fenntartások a cikluson átnyúló jogviszony ellen (Kiss László véleményét idézi), ez azt eredményezi, hogy a vezetők a kinevezés „hatéves időtartamára a korábbi bizonytalanság

²⁶ Müller: i.m. p. 258. skk.

²⁷ Pesti Sándor: *A kormányzati reform*. In: Kommentár 2006/5. sz. p. 93.

²⁸ 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

²⁹ 2010. évi LVIII. tv.

helyett védettségre 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 mindenképpen a kinevezőtől mérsékletességet, a politikai szempontok kiiktatását várja el.³⁰

* * *

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 politikai előjellel jelennek meg, hiszen a nyolc éves kormányzásból örökül hagyott – a jelenlegi érvelés szerinti szóhasználatnál 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 szervezetalkítási, sőt alkotmányozási szándékainak. Egyéb alkotmányos korlátok és alapelvek azonban a visszaélészerű politikai zsákmányszerzés megelőzésének komplex rendszerét alkotják, amelyek a jogállamiság – egyébként opcióként nyilván nem szereplő – felváltása nélkül, nem megkerülhetőek. Akkor is igaz ez, ha az Alkotmánybíróság a szervezetalkítási hatáskör védelmében inkább pozitívista álláspontot elfoglalva, a jogállamiság követelményét nem fejtette tovább, nem alkalmazta a zsákmányszerzés korlátainak kijelölésére.

A kormányoldal minősített többségével kapcsolatos, a törvényhozó és alkotmányozó hatalom elkülönítéséről, az Alkotmány „könnyű” módosíthatóságáról szóló – és legitimitációs problémákat felvető – kérdések elemzése azonban már egy másik tanulmány tárgyául szolgálhatnak.

³⁰ 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.)