

Cservák Csaba¹

Kormányformák és jurisztokrácia Visszatérés a vitaindítóra

Pokol Béla a magyar szakirodalomban eddig meglehetősen merésznek számító, újszerű, mindazonáltal egyre kevésbé agyonhallgatható kategorizálásra tett javaslatot. A kormányformák eddigi sablonos megközelítésébe külön új típusként bevezette a jurisztokratikus kormányformát.²

Mint tudjuk, a kormányforma fogalma lényegében a fő hatalmi ágak, a törvényhozás, a végrehajtás és az államfő egymáshoz képesti viszonyrendszere alapján csoportosítja az államokat. A bíróságok nem vesznek részt az életviszonyok tartós alakításában. (Ld. még alább)

E sorok írójának korábbi kutatásai sok szempontból elemezték, hogy ma már messze meghaladott nézet, miszerint pusztán három hatalmi ág létezik. (Mint a vonatkozó tanulmányokban láttuk, az igazságszolgáltatás eleve nem kapott helyet a kormányforma kategóriájának rendszerezésekor. Talán pont ez a probléma? Az életviszonyok tartós alakításának előbb emlegetett kliséje elegendő ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás tág rendszerét egyáltalán ne vegyük figyelembe a kormányformák kategorizálásakor?) Meg kell jegyeznünk: a jurisztokratikus kormányforma egy diszfunkcióból indul ki, míg például a prezidenciális modellnél a rendszer legitim lényege az elnök erős hatalma.

A jurisztokratikus hatalmi ág(ak)

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a fentiekben a „jurisztokrácia” tekintetében az alkotmánybíróságokat vettük figyelembe, vagyis a centralizált alkotmánybíráskodási modellből indultunk ki. Külön kérdésként vetődik fel (ismét) a decentralizált modell és a hagyományos bíróságok megítélése a kérdéses aspektusból. A bíróságok függetlenségének elve, az utasíthatóság tilalmának evidenciája és a központi irányítás hiánya nehezen kezelhetővé tenné „a” bíróság egységes hatalmi ágként való kezelését.

Persze a fellebbezések rendszere és a precedenskövetés kényszere az adott államok legfőbb bírói fórumait esetleg helyezheti hasonló megvilágításba. A perlési politizálás egyéb elősegítő feltételeinek megléte és a közelmúlt „társadalomformáló döntései” az USA Legfelsőbb Bírósága kapcsán komolyan felvetik a jurisztokrácia minősítését.

A perlési politizálással áttételesen összefügg, és tartalmi szempontból igencsak diszfunkcionális jurisztokráciát jelent a politikai csatározások kriminalizálása³ – bírósági és ügyészségi úton – az ellenfél tönkretétele céljából, a büntetőjogi felelősség⁴ rendszerétől teljesen idegen módon.

Nyilván ez csak problémafelvetés, az egész jogi szakirodalom talán legérdekesebb témája, nagyon sok kutatást megérdemel még a közeljövőben....

A kontinentális rendszerű, külön szervezetre épülő alkotmánybíráskodás 1920-as ausztriai meghonosodás szinte folyamsodrásaként terjedt, leginkább már a II. világháború után. Külön hatalmi tényezőként való említésére természetesen csak erős jogkörű

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Alkotmányjogi Tanszék

² POKOL Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*, Jogelméleti szemle, 2016/1. sz., pp. 81-93.

³ POKOL Béla: *A bírói hatalom*, Századvég Kiadó, 2003. Budapest, különösképp 7-31. o.

⁴ A büntetőjogi felelősség átfogó kérdéseiről ld. DOMOKOS Andrea: *Felelősség és felelősségre vonás a büntetőjogban*, Glossa Iuridica, 2015/1-2. sz., 261-272. o.

alkotmánybíróság esetén lehet mód. Ekkor mintegy a törvényhozás funkciójában részeltetik, így a fékek és egyensúlyok rendszere elemének tekinthetjük. Érdekes, jóllehet Hans Kelsen, a centralizált alkotmánybíráskodás ideológusa a funkciók szempontjából kifejezetten negatív törvényhozónak tekintette az alkotmánybíráskodást⁵, a normaellenes norma kontrollját a jogalkalmazás kérdéskörében is vizsgálta⁶. Hazánkban a valódi alkotmányjogi panasz megteremtése szintén árnyalja a testület besorolását⁷. Voltaképp jogalkalmazó tevékenységet végez; csak nem a tényállást és a jogszabályt veti össze, hanem a jogszabályt az alkotmánnyal. „A bíróságok a törvényhozás és a végrehajtás egymáshoz való viszonyának alakulásában nem játszanak szerepet”⁸, a kormányzati rendszerek egészének működése szempontjából tehát nem szokás az igazságszolgáltatást elemezni. A bíróságok nem vesznek részt az életviszonyok tartós alakításában, míg az alkotmánybíróságok esetlegesen nagyobb döntési szabadsága, a jogszabályok teljes, általános érvényű megsemmisítésének lehetősége a politika határmezsgyéjére sodorhatják ezen szervtípust. Az alkotmánybíróság funkcióinak bővülése az egyedi bírói határozatok alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán, új helyzetet teremt az igazságszolgáltatás résztvevői számára. Az alkotmánybíróság ilyen irányú tevékenységéből kifolyólag – ha csak részben is – eltolódik az igazságszolgáltató hatalmi ág felé. Ez az eltolódás további kérdéseket vet fel az igazságszolgáltatás függetlensége kapcsán, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírák az Országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával nyerik el tisztségüket. *Jóllehet a Kúria elnökét ugyanígy választják, de az egyes – független és nem utasítható – ítélőbírák kinevezésének sajátos belső mechanizmusa és a szakma által (is) kontrollált menete van.* Az előbb kifejtettek okán, valamint az új szabályozás értelmében megfigyelhető hatalomkoncentrációból kifolyólag megalapozottnak tekinthető az a gondolat, hogy az alkotmánybíráskodásról, mint a hatalommegosztás külön tényezőjéről elmélkedjünk.⁹ *Az Alkotmánybíróság tehát szinte külön hatalmi ág, a klasszikus funkciók közül a (negatív) törvényhozási mellett egyre inkább igazságszolgáltatási jellegűeket is telepítenek a testületekhez.*

Az Alkotmánybíróságnak a kormányzati rendszerben, hatalmi ágaként való tárgyalása nem egyértelmű, és nem általános az alkotmányjogi irodalomban. A „taláros testületek” ugyanis rendszerint a politikai küzdőtéren kívül állnak, nem aktív részesei a hatalomgyakorlásnak. Feladatuk a normakontroll, vagyis egyes (változó, hogy milyen) jogszabályoknak az alkotmánnyal való összemérése, s esetleges megsemmisítése. Tehát nem célszerűségi, csupán jogszerűségi szűrést végezhetnek. „Az alkotmánybíráskodás nem gyűrheti maga alá a hatalmi ágakat, hanem egymáshoz illeszti azok tevékenységét...”¹⁰ (, voltaképp a „fékek és egyensúlyok” kategóriájába sorolható.) „Az európai típusú Alkotmánybíróság politikai szerv, mely a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz hasonlóan részt vesz a politika alakításában. Ez a részvétele azonban több szempontból korlátozott.”¹¹ A

⁵ PACZOLAY Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése, In. (szerk.) CS. KISS Lajos: Hans Kelsen Jogtudománya, Gondolat Kiadó, 2007. Budapest, 452. o.

⁶ BENCZE Mátyás: A tiszta jogtan jogalkalmazás-elmélete és a normativista megközelítés tanulságai, In. CS KISS i.m., 272-286. o.

⁷ Már mint arra utalhatunk, hogy ezáltal a magyar Alkotmánybíróság már igazságszolgáltatási funkciójának is tekinthető. VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, állam- és kormányforma, Pázmány Law Working Papers, <http://plwp.eu/evfolyamok/2013/52-2013-05>, letöltés dátuma: 2015. szeptember 10., 7. o.

⁸ SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris Kiadó, Budapest 1995.

⁹ Egyesek a „hatalmi négyszög” egyik elemének tekintik. Ld. POKOL Béla: A parlamentarizmus modelljei, In. (szerk.) BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010., 511-516. o., ill. RIMASZÉCSI János: Az Alkotmánybíróság, mint hatalmi ág, Budapest, 2015., kézirat, 5. o.

¹⁰ TAKÁCS Imre, KUKORELLI István. *Alkotmánytan*, (szerk.), Osiris, Budapest. 1996., 341. o.

¹¹ Ld. PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*, Rejtjel Politológiai Könyvek, Budapest 2003., 24. o. A szerző utal arra is, az európai típusú alkotmánybíróság politikai erőterbe való sodródását előmozdítja, hogy minden eljárásjogilag megfelelően elé utalt kérdésben érdemi választ kell adnia, nem utasíthat

magyar Alkotmánybíróság működése - sajátos vonásai miatt – különösen felveti a külön hatalmi ágként való elemzés lehetőségét.

A törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás mára már meghaladottá vált klasszikus hármásából csak az előbbi kettőt, illetve az államfő jogkörét szokás a kormányformák elemzésénél, besorolásánál a vizsgálódás horizontjába vonni. De hát miért? A bíróság nem vesz részt az életviszonyok tartós alakításában, nem rendelkezik célszerűségi, csak jogszerűségi felülbírálat lehetőségével saját szervezetrendszerének alsóbb egységei felett. Nem kapcsolódik a kormányzat többi szervéhez (tehát nem része a kormányzat rendszerének), attól lehetőség szerint minél inkább függetlenül működik.

Az alkotmánybíróság kormányzati rendszer részeként történő elemzését számos tényező indokolja.¹² Az egyre több országban teret nyerő szervnek ugyanis számos helyen olyan jogosítványai vannak, melyek legalábbis felvetik a „taláros testületek” kormányforma fogalmába való bevonását.

Az alkotmánybíróság hatalommegosztási tényezőnek ítéltése azon egykori klasszikus elmélet folytatásának tekinthető, mely az alkotmányozó hatalom függetlenségének létjogát írta lobogójára, különös tekintettel az utóbbival nem rendelkező rendszerek tekintetében, így Magyarországon is. (Hisz ha már az alkotmány létrehozása nem külön szerv feladata, hanem a törvényhozásé, felmerül az elméleti és gyakorlati igény legalább az alaptörvény értelmezésének függetlenítésére.) Másrészről viszont ellentmondásos, hogy az alkotmánybíróság a parlament által létrehozott törvényt a parlament által létrehozott alkotmánnyal veti össze, és semmisíti meg esetleges kollízió esetén. Eme összefüggésben ugyanis a normakontrollt végző szerv, mint országgyűlési ellenőrzési szerv (a számvevőszékhez hasonlóan) túlzottan tűnő jogosítványok osztályrészese, ha rendelkezik a törvények megsemmisítésének jogával. A parlament fölött voltaképp megfellebbezhetetlen döntési joggal bíró szerv ugyanis értelemszerűen vonná maga után az alaptörvénynek más – bizonyos értelemben az országgyűlés fölött álló – szervtől való nemzödését.

*Az alkotmánybíróságok speciális feladatkörrel rendelkező szervek, melyeknek éppen ezért fontos a speciális legitimitációjuk is. Éppen ezért fontos, hogy miképpen választják a testületeket.*¹³ *A parlament általi választás növeli a legitimitást, viszont egyúttal nagyobb valószínűséggel sodorja a politikai arénába a testületet. A bölcs kompromisszum talán a parlamenttől származó mandátum – többcsatornás jelölési rendszerrel vegyítve.*

Magyarországon az alkotmánybírákat – a frakciók egy-egy tagjából álló bizottság konszenzusos jelölését követően – az országgyűlés választja meg; kétharmados többséggel. A tisztségnek teljes egészében parlamenttől való keletkeztetése tényleges ereszték a politika és a testület között. Ráadásul általában a bizottsági egyetértés érdekében mindkét oldal kölcsönösen elfogadja a másik jelöltjét, tehát visszavezethető, kit mely pártok ajánlottak. *A tagok egyszeri újraválasztásának lehetősége aggályos volt, hisz fennállt a lehetősége, hogy az újraválasztására törekvő bíró az országgyűlés többségének szájíze szerint folytatja tevékenységét; vagy legalábbis nem tudja magát függetleníteni a „körülményektől”. Ezt*

el valamilyen indítványt a political question doctrine amerikai elvéhez hasonlóan, hogy az politikai és nem jogi kérdés.

¹² Ez egyben azt is jelenti: az AB nem bíróság. Ennek megítélése az adott testület hatáskörétől függ. Ahol nem domináns a konkrét jogvita, az ellenérdekű fél, ahol túlteng a hagyományos normakontroll-szerep, ott nem bíróságról van szó. A magyar jogrendszerben az egyedi alkotmányjogi panasz súlytalan, ráadásul az AB nem rendelkezik a bíróságok irányításának jogával, mintegy kívül áll a bíróság szervezetrendszerén. A jogszabály megsemmisítése pedig nem érvényteleníti a bíróságok döntését, csak perújítási alap. (Egyedüli kivételként az ún. Jánosi-ügyet szokták emlegetni.) Ezen némileg változtatott az Alaptörvény szerinti klasszikus alkotmányjogi panasz meghonosítása.

¹³ CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig- az alapvető jogok védelmének rendszere*, Debrecen, Licum – Art, 2013, különösképp 108-110. o.

korrigálja az új szabályozás: a mandátumidő 12 évre növekedett, de az újraválaszthatóság megszűnt.

A tisztségnek teljes egészében parlamenttől való keletkeztetése tényleges ereszték a politika és a testület között. Amennyiben egyik politikai oldalnak kétharmados támogatottsága van, úgy az általuk jelölt legkiválóbb tudósok is megkapják a „pártkatona”-bélyeget. Amennyiben viszont a kétharmados részarány több politikai erő között oszlik meg, a helyzet szintén aggályos. Általában a bizottsági egyetértés érdekében mindkét oldal kölcsönösen elfogadja a másik jelöltjét, tehát visszavezethető, kit mely pártok ajánlottak. Ezért is célszerű volna bevezetni a tagok többcsatornás jelölését.

A litván alkotmány papíron „veszélyes” a kérdéses vonatkozásban, hisz az alkotmány jelentős megsértése, esküszegés vagy bűncselekmény elkövetése esetén lehetővé teszi az alkotmánybíróság tagjainak visszahívását a parlament háromötödös többségével. Ez már csak azért is különös, mert az alkotmány (így annak megszegésének is) értelmezése épp a taláros testület jogosítványa. Az említett országgyűlés szájíze szerinti tevékenykedés tehát itt különösen felmerülő veszély.

Az alkotmánybíróvá választás követelményrendszere is rejthet magában veszélyeket. A vonatkozó normák lényegében nem változtak az Alaptörvényt követően. A szabályozás továbbra is kiskaput teremt a kritériumok szempontjából a „vagy legalább húsz évi gyakorlattal rendelkező jogászok” megengedő mellékmonddal. A parlament általi választás itt válik problematikusá, hisz a kétharmados többség talárba öltöztethet pártok járszalagjára vont személyeket; esetleg politizáló, nem kiemelkedő elméleti tudással rendelkező ügyvédek. Nincs rögzítve – eltérően egyes külföldi alkotmányoktól - a bírói gyakorlattal rendelkezők minimális létszáma. Bár ésszerű ötletnek tűnik, hogy egyes szakmai testületek (egyetemek, bíróságok, ügyvédi kamarák, MTA) jelölési jogot kapjanak, viszont ennek esetleges melléközöngéje ad absurdum az lenne, hogy az általuk ajánlottak eredeti szerveik érdekképviselőjévé süllyednének.

Az alkotmánybíróság politikai vagy tisztán szakmai mivoltának véleményem szerint egyik legkiválóbb fokmérője, hogy döntésével kimondta-e megfellebbezhetetlenül a végső szót mint az alkotmányvédelem legfőbb szerve, netalántán felülbíráható az országgyűlés vagyis a politikai szféra által, ezáltal az államgépezet egyszerű fogaskerekének szintjére süllyedvén.

A portugál alkotmánybíróság előzetes normakontroll tárgyában hozott határozatát ugyanis a parlamentben jelenlévő képviselők 2/3-ának döntése közömbösíti, ha újból megerősítik a törvényt.¹⁴ Hasonló elvű a román rendszer, ahol a mindkét ház tagjainak kétharmados szavazatával újbóli megerősítést nyert jogszabály hatályban marad.¹⁵ Ennek jogelméleti megalapozása igen nehéz kérdés, hisz jogállamban az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az alkotmánybíróság. Ha azonban az alaptörvényt a parlament módosíthatja, fölfoghatjuk úgy: a taláros testület döntésének ignorálása voltaképp az alkotmány megváltoztatása. Ennek kapcsán csak az a kérdéses, hogy tételesen szereplő alapelveket vagy pusztán levezetett értelmezést hagytak-e figyelmen kívül. Előbbi esetben kikötendő, hogy a parlament döntése maga után vonja az alkotmány módosítását is, utóbbinál pedig az AB értelmezésében hivatkozott alkotmányhely után szűkítésként beiktatandó az országgyűlés határozata – mintegy kivételként.¹⁶

¹⁴ A kritikusok „állatorvosi lovát” jelentő portugál AB megdöbbentő furcsasága, hogy az utólagos normakontroll terén a testület döntése végleges. (Kilényi Géza szófordulata.)

¹⁵ És akkor még nem beszéltünk a konzultatív jellegű testületekről, a francia Alkotmánytanácsról, a bolgár és orosz alkotmánybíróságról. (Utóbbiak döntése egyes esetekben kötelező, míg a törvények tekintetében csak véleménynyilvánító.)

¹⁶ Például ha az AB a halálbüntetés ellen foglalna állást az adott ország alkotmányának felhatalmazása nélkül, a parlament pedig ezt elveti, az alaptörvénynek az élethez való jogra vonatkozó része úgy egészítendő ki, hogy az nem zárja ki a törvényes eljárásban meghozott halálos ítéletek végrehajtását.

A széles jogkörű alkotmánybíráskodás ellenzői általában azt vetik fel: nem legitimálható, hogy egy szűk grémium a népszuverenitás egyedüli hordnokát, a parlamentet abszolút mértékben felülbíráhatja¹⁷. Álláspontom szerint ez egy, a népakaratot hűen tükröző országgyűlés esetén áll fenn. Egy aránytalan népképviselőt esetén a hosszú távú népakaratot kifejező alaptörvény védelme nem szorítható hátulsóbb sorba. Persze ez csak egy számottevő legitimitású alkotmány esetén igaz.

A hatalomgyakorlás rendszere – a jurisztokrácia intézményével árnyalva

Magam korábbi kutatásaim során egyik fő tézisemnek a választási és kormányzati rendszerek együttes elemzésének szükségességét tartottam. Vagyis azt, hogy a hatalomgyakorlás egészét minősítve autentikus eredményhez csak akkor juthatunk, ha adott kormányformákat a választási rendszerek szemüvegén keresztül nézve is görcső alá vesszük. Ebben a komplex megközelítésben a fentiek alapján akár helye lehet az alkotmánybírásnak is. E sorok írója korábbi kutatásait tehát az alábbiak szerint árnyalja.

A1) A hagyományos többségi választási rendszer és a klasszikus parlamentáris modell találkozása együttese igencsak „erős” rendszer táptalaja lehet. Nem csupán a kisebbség érdekeinek védelme csorbulhat; hanem ad absurdum egy akár egy 30%-os társadalmi akarat irányíthatja adott esetben évekig kontroll nélkül a társadalmat. Ráadásul fokozottan igaz ez, amennyiben a hagyományos parlamentáris rendszer helyett sajátlagos kancellárdemokrácia vagy kabinetkormányzás érvényesül¹⁸. E modell, álláspontom szerint túlzott hatalomkoncentrációt eredményez, ha sem második kamara, sem a protokollárisnál erősebb köztársasági elnök, sem széles körű népszavazási lehetőség nem árnyalja a rendszert. (Ilyen viszont a demokratikus, szabad választásokra épülő államok között nem található.) Túlzottan jelentős az egyszemélyi hatalom kiépülésének veszélye is.

Amennyiben a parlamentárison belül viszonylag gyenge kormányzatot létesít az alkotmány, akkor a gyengítő és erősítő tényezők helyes aránya áll fenn. A kifejezetten gyenge végrehajtás azonban sosem lehet célszerű, mert a kormányzás hatékonyságának rovására megy. (Erős „kézivezérlésű” és egységes pártrendszer esetén viszont ez a probléma nem jelentkezik, és a bekezdés elején írtak irányadók.)

Ebben a modellben tehát kifejezetten fontos lehet egy jelentékeny hatáskörű alkotmánybíráóság.

A2) Többségi választás és prezidenciális rendszer akár még ennél is erősebb túlhatalmat eredményezhet, amennyiben egyszerre történik az elnök- és parlamentválasztás. Amennyiben viszont eltérő beállítottságú a két szerv, úgy kifejezetten diszfunkcionális lehet a kormányforma, hisz a két konkuráló hatalmi ág versengése megbéníthatja a kormányzatot. Az elnök önálló, eredeti jogalkotási hatáskörének megléte elengedhetetlen, máskülönben tényleges zavar történhet két ellenséges végrehajtó hatalmi pólus léte esetén. Szintén fontos a rendszerben az alkotmányosságot biztosító szervezet léte. *Viszont arra már ehelyütt fel kell hívunk a figyelmet, hogy a két versengő politikai hatalom egyike ne magára gyűrje a testületet!*

¹⁷ Ld. POKOL Béla: *Jogelmélet*, Századvég Kiadó, Budapest 2005., 89. o.

¹⁸ Ez utóbbi esetében a kormányfő szabadon dönt, kit hív meg a kormányülésre és a miniszterek nem egyenrangúak. Némileg ezen irányba mozdult el – politológiai értelemben – a magyar rendszer 2010-től, mert a korábban klasszikusan miniszter által irányított közigazgatási szektorok (így például a pénzügy) „csak államtitkárok” alá tartoznak, és csak a legfontosabb ágazati vezetők (a miniszterek) vehetnek részt a kormányüléseken. (Az EU elnökség egyes munkafolyamataiban egyes államtitkárokat junior miniszternek hívták.)

A3) Többségi választási rendszer és félelnöki modell együttes jelenléte (pl.: Franciaország) akár nagyon szerencsés ötvözet is lehet. A rendszer hatékonyságát az erősítő tényezők megléte biztosítja, ugyanakkor a viszonylag erős köztársasági elnök garancia lehet a túlzott kormányzati hatalomkoncentrációval szemben. Az előző kategóriához hasonló zavar állhat viszont be, ha az államfő túlzottan sok aktív, végrehajtó hatáskörrel rendelkezik.¹⁹ (Tehát a kontrolláló, passzív jogkörökkel felruházott államfő szerencsésebb a rendszer fogaskerekeként.)

Amennyiben az elnök a hatalmon lévő csoport első embere, úgy az erős miniszterelnöki rendszernél is számottevőbb hatalomkoncentrációról beszélhetünk. Amennyiben a kisebbségben lévő erők képviselője, úgy könnyen felléphet az előbb említett diszfunkcionalitás: a végrehajtáson belüli konkuráció a kormányzat hatékonyságának kárára érvényesül. Ha az elnök a hatalmon lévő csoportnak nem első számú vezetője, úgy megfelelő lehet a hatékonyság és az ellensúlyok aránya; a koncepcionálisan egységes végrehajtásban nem alakul ki egyszemélyi túlhatalom. *Ezt a rendszert adott esetben meglehetősen gyengítheti a jurisztokratikus diszfunkció, vagyis egy hatáskörét messze kitágítva értelmező alkotmánybíróság.*

B1) Az arányos választási rendszer és parlamentáris miniszterelnök konstrukciójának ötvözete, amennyiben nincs a miniszterelnök kezében valamilyen pozícióját erősítő különös hatáskör (például konstruktív bizalmatlanság, egyéni felelősség hiánya, eredeti jogalkotási hatáskör, parlamentfeloszlatai jog), gyenge, nem túl hatékony modellt eredményezhet. Amennyiben erős miniszterelnöki pozíció áll fenn, úgy viszonylag üdvös rendszer létesül, ahol az erősítő és gyengítő tényezők egyensúlyban vannak, ráadásul a megfelelőbb módon: a képviselő arányos, a végrehajtás erős. (vö.: Conidérant elméletével). A ciklus közbeni átrendeződés egy fragmentált parlamentben, konstruktív bizalmatlansággal védett miniszterelnök esetében viszont inkább a (kisebbségi) pártok közötti politikai játszma kérdése, mintsem a népakarattól eltolódott kormányzat kiegyensúlyozása. (Tehát egy erős köztársasági elnök, széles körű népszavazás, második kamara szükséges kiegyensúlyozó tényező.) *Az arányos parlament legitimitása rendkívül jelentős, így e rendszerben fokozottan fontos, hogy az alkotmánybíróság ne lépjen a politizálás terepére. Persze ezzel összefüggésben itt is felmerül a kérdés, az alkotmányozás kérdése mennyire a hagyományos törvényhozás terepére.*

B2) Az arányos választás és a prezidenciális kormányforma találkozása akár rendkívül üdvös is lehet.²⁰ Azonos beállítottságú törvényhozás és elnök megléte esetén sincs túlzott hatalomkoncentráció (különösen nem minősített többséghez kötött törvények, és többpárti koalíciós többség lévén), viszont ha ciklus közben megváltozik egyik szerv összetétele, akkor sem benujul meg feltétlenül a kormányzás, ha az elnök kezében eredeti, elhatárolt jogalkotási hatáskör van, illetőleg ha az ellenséges parlamenti többség nem tud mindig egységesen fellépni az államfővel szemben.²¹ Több irányból túlbiztosított rendszer esetén (nem

¹⁹ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007., 101. o.

²⁰ Kiemelendő, hogy a szakirodalom nem támogatja eme ötvözetet, de az érvek rendszerint nem tudományos általánosításúak, hanem a tényleges negatív dél-amerikai tapasztalatokat emlegetik. Hozzátehetjük, a tényleges politikai rendszerek működése nem írható teljesen a hatalomgyakorlás jogi keretei rovására; az említett államok esetében semmi nem igazolja, hogy más kormányzati és választási rendszer alkalmazásával demokratikusabb jogállammal rendelkeznének.

²¹ Erre jó megoldás lehet például az ún. részleges vétó, mely lehetővé teszi az elnöknek, hogy bizonyos törvényekkel, egyes jogszabályhelyek megsemmisítésével olyan mértékben beleszóljon a tervezetbe, ami szinte egyenértékű a jogszabály teljes megváltoztatásával. A hatékony kormányzást biztosító eszköz lehet, ha az elnök

népképviseleti második kamara, népszavazás, jelentős hatáskörű alkotmánybíróság) viszont a kormányzat hatékonysága akadozhat az egyébként igencsak demokratikus modellben. *E rendszerben fokozottan felmerül az igény egy elnököt is – persze kizárólag jogi aspektusból – kontrolláló alkotmánybíróságra. Ám ehelyütt is megismételhető a fentebb említett kitétel: nehogy a konkuráló két politikai jellegű hatalom egyike uszályába vonja az ideális esetben neutrális testületet!*

B3) Arányos metódus és félelnöki modell találkozása igen sokféleképpen érvényesülhet a részletszabályok és a tényleges politikai viszonyok függvényében. Egy fragmentált parlamenti összetétel, egy gyenge miniszterelnök és egy napi kormányzati funkciókat ellátó „félelnök” együtthetése teljesen megbéníthatja a kormányzatot. Egy védett pozíciójú miniszterelnök, valamint egy nem túlzottan erős (legalábbis inkább passzív jogkörű) elnök konstellációja működőképes (hatékony de demokratikus is egyúttal). Olyan vonatkozásokat is tekintetbe kell venni emellett, hogy a fönntüntetett modell egy azonos politikai oldalon álló államfő-kormányfő-parlament hármast elképzelve is tartalmaz garanciákat, emellett egy eltérő összetételnél sem bénítja meg a rendszert.

A győztes párt vezetői szerepét is hordozó félelnök az erős miniszterelnökkel esik hasonló tekintet alá. (És ekkor nincs kontrolláló tényezőként még egy államfő a rendszerben.) A kifejezetten ellenzéki elnök a fragmentált parlamenttel szemben gyengébb miniszterelnöki modellhez képest további gyengítő elemet épít a gépezetbe, akár igencsak diszfunkcionális rendszert létrehozva. A törvényhozáshoz viszonyítottan függő végrehajtás és az elnök dualizmusa ugyanis kifejezetten a célszerűen működő, hatékony kormányzat béklyója lehet. A kormánytöbbséghez tartozó, de annak nem egyértelmű vezetőjeként elismert félelnök igen vegyes következményekkel járhat. Egyfelől a kézivezérlésű szavazógépet garanciákkal béklyózza, másfelől viszont, ha egyszerű személyi ellentétek állítják a kormányfővel szembe, az egyéni karrierizmusból fakadó ellentétekkel áthatott, diszfunkcionális modell jön létre.

Álláspontom szerint ezen elméleti modell esetében lehet a legnehezebb megtippleni az alkotmánybíróság várható politikai szerepét. Egy eltérő politikai színezetű államfő és parlament kettősének működését rendkívüli mértékben tovább béníthatja a testület. Tegyük persze hozzá: ezen „bénítás” csak akkor diszfunkcionális, ha nem valódi alkotmányos érvek alapján történik! Ha joggal akadályoz a szervezet, akkor ez a jogállami egyensúly csak kihozza a rendszerben amúgy megbújó diszfunkciót.

C) A vegyes választási rendszerek vonatkozásában megállapítható, hogy attól függően, ténylegesen milyen eredmény születik a választáson, csak fokozati különbség fedezhető fel az előbbi kategóriákhoz képest, és jelentős gyakorlati eltérések képzelhetőek el.

C1) Vegyes rendszer és parlamentáris állammodell esetén nincs sem kellő biztosíték a túlhatalommal szemben, egy túl erős miniszterelnöki (ha konstruktív bizalmatlanság védi) módozatnál hatalomkoncentráció áll be. Egy parlament által tetszőlegesen leszavazható kormány esetében viszont a végrehajtás túl törékeny, és ahhoz egy sokszínű parlamenti többség nem elegendő védőbástya, hogy hatékony legyen rendszer, és ne kelljen kormányválságoktól tartani. Személyes álláspontom, hogy e kategóriapárban a megoldást egy viszonylag erős miniszterelnök által biztosított hatékony kormányzat, illetőleg egy

maga döntheti el egy kétkamarás rendszerben, melyik házhoz nyújtja be javaslatát. Megfelelő modell az is, melyben az elnök törvényjavaslatáról egy parlamenti bizottsággal „alkudozhat” módosításokról, a parlament végső elutasító szavazása esetén pedig törvényerejű rendeletet léptethet hatályba bizonyos feltételek fennállta esetén. A rendszer az elnök törvénykezdeményezési privilégiumára épül. Ld SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (fordította: Soltész Erzsébet). Akadémiai Kiadó, Budapest 2003., 191., 198.o.

protokollárisnál erősebb köztársasági elnök vagy egy második kamara akadályozta túlhatalom jelentheti. *És természetesen, ha most politológiai értelemben elemezzük, fokozottan felmerül az igény az alkotmánybíróság létrejöttére.*

C2) Vegyes választási metódus prezidenciális rendszerrel egyesítve valószínűleg nem túl szerencsés, de nem is annyira kockázatos metódus. Azonos összetételű törvényhozás és végrehajtás esetén hatalomkoncentráció állhat be (de nem oly mértékben, mint többségi választással), míg ellentétes konstellációnál (ha nincs kellőképpen önálló jogalkotási hatáskör az elnök kezében) a parlamenti többség jelentősen akadályozhatja a kormányzatot. *Ezt a kétpólusosságot fokozhatja a politikai arénába sodródott alkotmánybíróság, amely persze - nem győzzük hangsúlyozni - csak akkor diszfunkcionális, ha nem a saját rendeltetészerű szerepét játssza.*

C3) Vegyes rendszer félelnöki modellel társulva, hangsúlyozottan megfelelő biztosítékokkal, akár igen célszerűen működő struktúrát is eredményezhet. Ha a miniszterelnök nem váltható le egyszerűen, illetőleg az államfő inkább passzív, mint aktív jogosítványokkal rendelkezik, úgy egy hatékony, de a túlhatalmi garanciákkal szemben is kellőképpen felvértezett rendszer keletkezik.

A kormánytöbbséget vezető félelnök túl erős kormányzatot hoz létre, bár valószínűleg nincs akkora koncentráció, mint többségi választással.

Kifejezetten ellenzéki félelnök – hatásköreitől függően – meglehetősen képes blokkolni a kormányzatot. A vegyes metódus miatt a törvényhozás valószínűleg egységes; azon múlik sok minden, hogy a miniszterelnök milyen kompromisszumos személy lesz.

Amennyiben az államfő a kormányoldalhoz tartozik, de annak nem vezére, akkor – ha az előzőekben említett személyi rivalizálás nem teng túl – működőképes lehet a modell. A kormánytöbbség nem feltétlenül elsöprő, a végrehajtás a „nagy kérdésekben” egységesnek vélelmezendő, de nem mindenki jár egy dobszóra szavazni.

(Érdekes megemlíteni, hogy a klasszikus Franciaország mellett a többi félelnökinek tartott állam rendszerint arányos rendszerű, lásd Finnország, Portugália, Izland)

E modellben rendkívül sok függ a részletszabályoktól, különösen attól, hogy miképpen keletkezik az alkotmánybírák mandátuma. Ugyanis egy politikai szerepet betöltő testület az államfővel összefogva megbéníthatja a kormányzatot.

A „jurisztokrácia” egyéb lehetséges szervei hazánkban

Később igen érdekes kutatási irány lehet annak átvilágítása, hogy esetlegesen még mely (kiterjesztő értelemben) állami szervek jogi működése hozható közvetlen kapcsolatba az alkotmányos alapjogokkal. Az absztrakt, átmoralizált alapvető jogok alapján való „törvénykezés” ugyanis a jurisztokrácia kútforrása lehet. Különösen akkor, ha a vizsgált szervek államilag kikényszeríthető, quasi hatósági jellegű döntéseket hozhatnak. Az ún. ombudsmani típusú szervek ugyan gyakran átlendülnek a „de lege ferenda”-szemlélet világába, de állam általi végrehajthatóság hiányában legfeljebb morális (legtágabb értelmezés szerint is szokásjogi) kényszer szerephet érvényt ajánlásaiknak. Témánk szempontjából a hatalommegosztás azon tényezőinek görcső alá vétele merül fel, melyek az alapjogok absztraktságához hasonlatos normatív támpontok szerint végzik jogalkalmazó tevékenységüket, úgy, hogy mindeközben állam által kikényszeríthető döntések meghozatalára rendelkeznek hatáskörrel.

A hatósági mivolt fogalmi ismerve az állam által kikényszeríthető határozatok meghozatalára való hatáskör megléte. Ennek tükrében, de már pusztán nevük alapján is az

EBH-t, az NMHH-t és a NAIH-ot hatóságnak kell minősítenünk. (Tipikusan megfelelő minősítési szempont lehet sokszor a bírságotlasi jogkör.)

Az adatvédelmi biztos már korábban is sajátos helyet kapott az ombudsmanok között. Bár jogértelmezése nem volt kötelező, de hatósági határozathozatali jogkörrel is rendelkezett. Emellett ki kell emelnünk hatósági jellegére tekintettel, hogy jellemzően alapjog alatti szintű tételes normákat alkalmazott, nem csupán a közigazgatás tag rendszerére kiterjedő hatókörrel.

„Az, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre a közigazgatás mellett a magánszférára is kiterjed, végső soron szintén azzal járt, hogy az adatvédelmi biztosnak *szigorúbban a pozitív jogon belül kell mozognia*, mintsem az alkotmányos elvekre támaszkodnia. Az igazgatás körében tevékenykedő általános biztos a visszasságok orvoslása érdekében sajátos dialógust folytat a jogsértő felügyeleti szervével, s mielőtt végső eszközehez, a nyilvánossághoz vagy az országgyűlési vitához nyúlna, mégis van lehetősége arra, hogy álláspontját rövid úton valamely hatósági intézkedéssel szankcionálhassa.”²²

Majtényi László főképp a vonatkozó törvény 2004-es módosításához köti a hatósági – és nem ombudsmani – jelleg kidomborodását.²³

Bizonyos szempontból azonban ombudsmani jellegére is felfigyelhetünk, részben tehát az alkotmányos alapjogok egyik belső rétegének is tekinthetjük.

„Az adatvédelmi törvény érvényesülésének ellenőrzése azonban közvetlenül alapjogvédelem. A törvényen túllépni, s a két releváns alapjogra, illetve az alkotmány értelmezésére hivatkozni akkor lehet célszerű, ha a biztos az adatvédelmi törvény és más törvények értelmezését végzi. Ez a hivatkozás is legtöbbször csupán megerősítő hatású, hiszen az adatkezelés alapelveit az Avtv. részletesen kifejti. Ilyen – viszonylag gyakori – eset, ha például a célhoz kötöttség követelményét idézi egy ajánlás az Alkotmánybíróság 15/1991. számú alaphatározatából... Elkerülhetetlen az alkotmányi szabályok szintjén való érvelés, ha az ügyben két alapjog ütközését kell megoldani (s ez kívül esik a személyes adat/közérdekű adat elhatárolásán). Ilyen eset például az információs önrendelkezési jog és a kutatás szabadságának konfliktusa.”²⁴

A kodifikáció során szóba került, hogy esetleg a NAIH önálló szabályozó szerv lesz, azonban normaalkotási jogot végül nem kapott, így autonóm államigazgatási szervnek minősülhet.²⁵ Elnökét (az adatvédelmi ellenőrzésben legalább 5 éves gyakorlattal rendelkező szakemberek közül) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.²⁶ Most már tehát neve – és legtöbb hatásköre – alapján is hatóság, azonban megmaradt ombudsmani jellegű jogszabály-értelmezési feladata.²⁷ Az adatvédelmi biztos jogotud szerve.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot magam csak a legtagabb értelemben tartom a témánkhoz tartozónak.²⁸ Tipikusan hatósági hatáskörökkel rendelkezik. Mindazonáltal a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód érvényesülése az emberi méltósághoz való

²² SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja*, Fundamentum/2001. 2. szám, 15. o.

²³ Eszerint például, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelhetette a jogosulatlan adatok zárolását, törlését, külföldre továbbítását. Ld. MAJTÉNYI László: *Adatvédelem és ombudsmankodás*, In.: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, szerk.: SZIKLAY Júlia, 9. o.

²⁴ SÓLYOM László: *i.m.* 17. o.

²⁵ A 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)

²⁶ Besorolása a miniszterével esik egy tekintet alá.

²⁷ Infotv. 38. § (4) c) pont: általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki.

²⁸ Jóllehet érdekes módon felvetődött eredetileg, hogy az ilyen jellegű – európai irányelv által előírt – tisztséget „beolvasztják” az egyik ombudsmanba, annak hatásköreit kibővítve. Ld. SOMODY 2010., 6. o.

alapjog kiteljesedésének letéteményese, szükségszerű feltétele²⁹. Ez indokolhatja e hatóság alapjogvédő szervként való feltüntetését. Infrastrukturális hiányaira fel lehet hívni a figyelmet³⁰, azonban a 2011-es reformok révén jogállása a NAIH-éhoz lett hasonlatos.³¹

A korábbi médiatörvény (1996. évi I. törvény) deklaráltan alapjogvédő feladatot (is) adott az *Országos Rádió és Televízió Testületnek* (ORTT-nek). Az új médiatörvény megfogalmazásában ez nem annyira kifejezett, kérdés lesz a sokéves gyakorlat alakulása e tárgy körben.

*Az előző Médiatörvény alapvető rendelkezései között kiemelten szerepelt, hogy a műsorszolgáltatás nem sértheti meg az emberi jogokat (!), és nem lehet alkalmas a „személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport” elleni gyűlölet felkeltésére (3.§ (2) bekezdés).*³²

Az ORTT elnökét az államfő és a kormányfő együttesen jelölhette, és a parlament választotta feles többséggel. Továbbá a frakciók 1-1 tagot jelölhettek, és róluk is az Országgyűlés szavazott.³³ A testület által választott panaszbizottság járt el a kiegyensúlyozottság megsértésének ellenőrzése tekintetében. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén a Panaszbizottság kezdeményezhette, hogy a testület bírságot szabjon ki.³⁴

A 2010. évi CLXXXV. törvény (a médiáról szóló új törvény) kicsit árnyaltabban fogalmaz. Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók.

A médiaszolgáltatások sokszínűsége kiemelten fontos érték. A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. A Magyarország területén élőknek, illetve a magyar nemzet tagjainak *tájékoztatáshoz és tájékozódáshoz fűződő joga, illetve ezzel összefüggésben a demokratikus társadalmi nyilvánosság kialakulása és megerősödése kiemelkedő alkotmányos érdek.* E törvényben foglaltakat a demokratikus közvélemény érdekének figyelembevételével kell értelmezni.³⁵

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. *Az elnököt nem lehet utasítani*

²⁹ Bár a vonatkozó törvény 8. § j) pontja például kifejezetten a véleménynyilvánítás alapján történő diszkrimináció kérdését rendeli a Hatóság hatáskörébe, ez pedig már nagyon szoros összefüggést mutat az alapjogokkal. Az e) pont (nemzetiséghez tartozás) pedig az ombudsman-helyettes működésével érintkezhet.

³⁰ Korábban csak viszonylagos függetlenséggel rendelkezett, viszont a törvény hatálybalépésekor jelentős bírságolási jogkört telepítettek hozzá.

³¹ Nem a hagyományos államigazgatás része, hanem autonóm. Elnökét a kormányfő javaslatára az államfő 9 évre nevezi ki. Államtitkári besorolású. Ld. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.

³² A „gyűlöletkeltés” alacsonyabb mérce, mint a „gyűlöletre uszítás”, így tehát az elektronikus sajtóban szigorúbb szabályozás érvényesül. Ld. GÁLIK Mihály - POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, Budapest, Kjk-Kerszöv, 2005. 146-148. o.

³³ Tehát – a közhiedelemmel ellentétben – nem volt minden frakciónak alanyi joga a „delegáltra”, hiszen róluk még a parlamentnek kellett döntenie. Kikényszerítő rendelkezés volt, hogy a testület akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztották.

³⁴ A Panaszbizottság a gyakorlat szerint elsődlegesen a kiegyensúlyozottság megsértése elleni panaszokkal szemben jár el, de a Legfelsőbb Bíróság a BH 2007. 253-ban rámutatott: a törvény szövegéből közvetve kiolvasható azon értelmezés lehetősége, hogy – mivel a törvény Panaszbizottságot létrehozó 47.§ (1) bekezdése a 4. §-ra utal, abban pedig szerepelnek egyéb kötelezettségek is – a kiegyensúlyozottsággal egyaránt kötelezettség még a 4. §-ban meghatározott sokoldalú, tényszerű, időszerű és tárgyilagos tájékoztatás is, tehát ezek megsértése esetén is hatásköre a Panaszbizottságnak eljárni. A véleménynyilvánítás alapjogának médiabeli megfelelője, a „tömegközlés szabadsága” pedig ezen elveken nyugszik.

³⁵ Tehát nem általában az emberi jogok védelméről van ehelyütt szó (3-5. §). Ezen elvek a véleménynyilvánítás és a tömegközlés szabadságának jogát bontják ki.

feladatkörének ellátásával és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos eljárása és döntése vonatkozásában. Az elnök – a Hivatal törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében – egyedi döntésre a Hivatalnak utasítást nem adhat. Az elnököt³⁶ a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. A Médiatanács a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve. A testület elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással³⁷.

A Médiatanács – alapjogi aspektusból – különösen ellenőrzi és biztosítja a sajtószabadság érvényesülését, valamint kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos eljárásokat. A testület absztrakt jogalkalmazásra való széles körű felhatalmazottsága és igen erős státusza indokolja a témában való részletes említését.

A választójog alkotmányos elvárásainak tartalmát (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvei³⁸ és tételes rendelkezései garantálják. A törvény lehetővé teszi a pusztán alapelvekre hivatkozó állampolgári jogorvoslatot is. A törvény alapelvei szinte ugyanolyan absztrakt, átmoralizált kategóriát jelentenek, mint az alkotmányos alapjogok. Bár részben e tág alapelvek lennének hivatottak arra, hogy az elvont választójognak tartalmat adjanak. Ennek tükrében csak részben merész megállapítás, hogy az OVB (most már NVB) *szinte alapjogi bírászkodásra kapott felhatalmazást. Ráadásul hozzá kell tennünk: a választójognak része a népszavazási jog is. A népszavazás megengedhetőségéről főképp az Alaptörvényben taxált kizárt tárgykörök alapján dönt az NVB.* Ez pedig – már a korábbi OVB tekintetében is – kifejezetten az Alaptörvény (korábban az Alkotmány) közvetlen alkalmazásának *kötelezettsége*, nem is pusztán lehetősége. Az OVB (NVB) tehát mintegy alkotmánybíráskodó szervként is funkcionál. (Tegyük hozzá, mivel 2012 januárja óta a választási bizottság hitelesítéséről szóló határozatát a korábbitól eltérően nem az AB, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni, a legfelső bírói szerv is alapjogi bírászkodásra kapott kifejezett felhatalmazást.) A fentiek miatt – lásd a bevezetésben a diszfunkcionális alapjogi bírászkodásról írtakat – különösen fontos az NVB függetlensége, összetétele.

A korábbi OVB 5 tagját a parlament egyszerű többséggel a belügyminiszter javaslatára választotta meg egyetlen választási ciklusra. Ez kétségtelenül már magában csökkentette a szerv tekintélyét. Az NVB 7 tagját a köztársasági elnök indítványára 9 éves ciklusra választják, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.³⁹ Azonban továbbra is lehetnek a választási bizottságoknak az adott szinten jelöltet állító, illetőleg a parlamenti ciklus alatt a frakcióval rendelkező pártok által megbízott tagjai.

Korábban magam írtam az OVB tarthatatlan helyzetéről, függetlenségének csorbulásáról, gyakorlatilag a nullával egyenlő infrastruktúrájáról.⁴⁰ Remélhetőleg az új Ve.

³⁶ Az új szervnél tehát kiemelten erős az elnöki hatáskör; arra is tekintettel, hogy az intézmény részben a korábbi hírközlési közigazgatási hatáskörök letéteményese is lett.

³⁷ Kivéve, ha valamelyikük megbízatása idő előtt szűnt meg. (113.§, 129. §. az új médiatörvényben.)

³⁸ 2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

³⁹ Eredménytelen szavazás esetén elegendő a második körben a feles többség. (Magam e módosítást nem tartom jónak, t.i. az eredeti törvényjavaslatban ez a könnyítés nem szerepelt.)

⁴⁰ A közbiztonságunk mostohagyermekai – a választási bizottságok című tanulmányomban (Ld. JESZ 2009/2. szám)

helyes értelmezése és várható végrehajtási rendelkezései megteremtik a kellő működés alapját.⁴¹

Ezzel is összefüggésben érdekes, hogy az NVB hatáskört kapott a jelentősebb szankcionálásra, ehelyütt főképp a bírságolási lehetőségre gondolok. Ez kifejezetten hatósági jogkörnek tekinthető.

Vizont sajátos az NVB jogértelmezésének jogi jellege. Korábban az e szerepet betöltött állásfoglalás kötelező erejéről megoszlottak a vélemények.⁴² Az új Ve. ezt a kérdést tisztázta: az iránymutatás elnevezésű jogértelmezés nem kötelező. (A gyakorlat kérdése lesz, mennyire fogják így követni a választási szervek. Minden esetre az alsóbb szintű választási bizottságoknak az elvi értelmezést az azzal párhuzamosan felmerülő konkrét ügyek jogorvoslata miatt célszerű lesz zsinórmértéknek tekinteniük.) *Ezzel kifejezetten az ombudsmani jellegű, nem kikényszeríthető ajánlások irányába mozdult el az NVB mozgástere!*⁴³

A bírságolási, hatósági típusú hatáskör miatt azonban meglehetősen öszvérjellegű, sajátos szervnek tekinthetjük.⁴⁴

Összegezés dióhéjban

Összefoglalólag megállapíthatjuk, mely elemek megléte hozza létre a diszfunkcionális jurisztokráciát:

- a kizárólag politikai alapon rekrutálódott alkotmánybíróság (Ehelyütt leginkább az egyszerű politikai többséggel történő jelölésre gondolhatunk)
- politikus tagok jelentős aránya, ezzel párhuzamosan a képzettségi kritériumok puhasága
- a túlzottan képlékeny fogalmakat alkalmazó, hézagos alkotmány, mely teret nyit a testület számára (jogalkalmazás helyett) jogalkotásra
- kötöttség hiánya az alkotmány szövege tekintetében (hiába ugyanis a részletesen szabályozó alkotmány, ha a testület tetszés szerint elszakadhat attól)
- egy teljesen más aspektusból szemlélve: az alkotmánybíróságot politikai pergőtűz alá vevő kormányzat (ha ugyanis politikai ellenséggé kiáltja ki az egyik politikai oldal a testületet, az sehogy sem tud megmaradni a függetlenség szerepében)

⁴¹ Nemzetközi összevetésben igen érdekes, hogy nem az NVB, hanem az operatív Nemzeti Választási Iroda mellé telepítik a jogszabály betűje szerint az infrastruktúrát. Kérdés, ez mennyiben jelenti az NVB önálló költségvetését. Magam a megbízott tagok rendszerének megszüntetése mellett törtem lándzsát, nem lehet ugyanis politikai alapon jogi ítélezést folytatni – a (a régi és az új) jogszabály szemléletéből viszont ez tűnik ki. A delegált tagoknak nem járt tiszteletdíj – ezt az új Ve. nem mondja ki szó szerint – csak nem sorolja fel őket a tiszteletdíj osztályrészesei között. A kérdés problematikájáról ld. előbbi tanulmányomat.

⁴² Álláspontom szerint, ha egy jogszabály kifejezetten nevesít egy jogértelmezési kategóriát egy szervnél, kimondja továbbá, hogy az ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor azt a döntési formát mindenképpen kötelezőnek kell tekintenünk. Legalábbis azt mondhatjuk, hogy a választási szervekre szokásjogilag kötelezőként funkcionált. Az aggály akként merült fel, hogy lehet-e a bíróságokra kötelező egy „külső szerv” döntési formája. Kompromisszumos megoldást jelenthetett volna, ha e jogértelmezési formával szemben Alaptörvény-ellenesség címén az Alkotmánybírósághoz nyitottunk volna meg jogorvoslati utat.

⁴³ Magam már 2002 májusában, a Hét című műsorban adott interjúmban ombudsmani jellegű ún. morális hatalomnak neveztem az OVB-t.

⁴⁴ Korábban kevesebb konkrét hatósági döntést hozhatott, viszont állásfoglalásáról nem mondta ki a törvény, hogy nem kötelező.

- széles hatáskörű, (aktivista) alapjogi jellegű jogalkalmazó tevékenységet folytató „független szervezetek”, amelyek fölött nincs (hatékony) kontroll

Ami kerülendő: egy jelentős legitimitással rendelkező – és szakmailag megfelelően előkészített – alkotmány puszta deklarációvá süllyedése. Vagyis az, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom egy cikluson keresztül sorozatosan alkotmányellenes döntéseket hozzon, mert ez a jogrendszer egész logikáját, a jog lépcsőzetes rendszerét rombolja szét. Ebből a szempontból kiemelhetjük, hogy rendkívül fontos egy számottevő hatáskörökkel rendelkező alkotmánybíróság léte.