



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ELNÖKE

Dr. Paczolay Péter elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

II-1/02435-1/2010.

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2010. július 5-i ülésnapján fogadta el a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló törvényt (T/369. számú törvényjavaslat).

Az Országgyűlés elnöke a törvényt 2010. július 6-án küldte át hivatalomba kihirdetésre, sürgősségi kérelem nélkül. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján abban az esetben, ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, a törvényt aláírása előtt a 26. § (1) bekezdésében megjelölt 15 napos (sürgősség esetén 5 napos) határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak.

Álláspontom szerint a kihirdetésre megküldött törvény 1. §-ának az „illetve az elnökének javasolt személy” szövegű része, továbbá a 2. § (1) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, ezért az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörömnél fogva – tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § a) pontjára, 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint a 35. §-ára is – azt az előírt határidőn belül, aláírás előtt mellékelten megküldöm a tisztelt Alkotmánybíróságnak. Indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság a törvényt az alábbiakban kifejtendő indokok alapján alkotmányossági szempontból vizsgálja meg.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló törvény (Törvény) a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénynek (Tpvt.) a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnökhelyettesei megbízatásának keletkezésére és megszűnésére

vonatkozó egyes rendelkezéseit módosítja. Álláspontom szerint az új rendelkezések két helyen sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság két különböző aspektusát.

1. A Tpvt. 35. § (1) bekezdésének hatályos szövege szerint GVH két elnökhelyettese személyére javaslatot a GVH elnöke tesz a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti kinevezésre a köztársasági elnöknek. E rendelkezés alapján megállapítható, hogy a miniszterelnök az elnökhelyettesek személyére vonatkozó előterjesztése során csak részleges döntési szabadsággal rendelkezik: ugyan nem köteles előterjeszteni a GVH elnöke által javasolt személyt kinevezésre a köztársasági elnöknek, csak ha azzal egyetért, azonban nem tehet javaslatot olyan elnökhelyettes kinevezésére, akit a GVH elnöke nem javasolt neki megelőzően. A GVH elnökét tehát nem csupán javaslatvételi jog illeti meg, hanem olyan közhatalmi jogosítvánnyal rendelkezik (tulajdonképpen az együttdöntési jog egy speciális formájával), amellyel élve ténylegesen és ügydöntő módon közreműködik abban, hogy ki legyen a GVH elnökhelyettese (illetve ezen belül a Versenytanács elnöke).

A Törvény 1. §-ában található rendelkezés értelmében a jövőben a GVH elnökhelyettese személyére a GVH elnökének javasolt személy is javaslatot tehetne, tehát már azt megelőzően, hogy őt a köztársasági elnök kinevezte volna a GVH elnökévé, és hivatalba lépett volna. Tehát olyan személy gyakorolná az előzőekben kifejtett hatáskört, másképp fogalmazva, élne egy közhatalmi jogosítvánnyal, aki még nincs birtokában az ehhez szükséges demokratikus legitimációnak, hiszen a köztársasági elnök még nem nevezte ki, csupán az erre vonatkozó miniszterelnöki javaslatvételi történt meg. Ez utóbbi, önmagában, azonban nem elegendő semmilyen, a Tpvt.-ben előírt hatáskör, azaz közhatalom gyakorlására.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kapcsán már működése korai szakaszában és azóta is többször rámutatott, hogy a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor. Ennek egyik útja az, hogy a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével történik, a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB hat. ABH 1993, 256, 262.] Demokratikus legitimáció az is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Az Alkotmánybíróság 40/2005. (X. 19.) AB határozata és 124/2008. (X. 14.) AB határozata is megerősítette a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációjának szükségességét.

A GVH elnöke esetében a törvényi hatáskörök, tehát a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához a demokratikus legitimációt a köztársasági elnök általi kinevezés teremti

meg. Az elnökhelyettesek személyére történő javaslattétel egy a GVH elnökét megillető hatáskör, mellyel a GVH elnöke ügydöntő módon közreműködik az elnökhelyettesek (ezen belül a Versenytanács elnökének) a kinevezésében. Ilyen jellegű hatáskört azonban nem gyakorolhat, aki még nem rendelkezik az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata alapján megkövetelt demokratikus legitimitációval, tehát például a GVH elnökének javasolt személy. Ezért a Törvény 1. §-ának erre vonatkozó fordulata ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

2. A Törvény 1. §-a a Tpv. 35. § (4) bekezdésének e) pontjában a GVH elnökhelyettesei megbízásának egy új megszűnési okát állapítja meg. E szerint megszűnik a GVH elnökhelyetteseinek a megbízása akkor is, ha a GVH elnökének a megbízása a kinevezési időtartam lejáratára miatt megszűnik, függetlenül attól, hogy az elnökhelyettesek határozott időre (hat évre) szóló kinevezéséből mennyi idő telt el. A Törvény tehát bizonyos mértékben összekapcsolja az elnök és az elnökhelyettesek mandátumát oly módon, hogy az utóbbiak hivatali ideje az előbbiéhez igazodik, feltéve, hogy ez a kinevezési időtartam lejáratára miatt szűnik meg. Nem követi azonban az elnökhelyettesek mandátumideje az elnökét a Tpv.-ben meghatározott egyéb megszűnési okok esetében.

A Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondata kimondja, hogy a Törvény rendelkezéseit a hatálybalépésekor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell. Abban az esetben tehát, ha a Törvény hatálybalépésekor a hivatalban lévő elnökhelyettesek határozott kinevezési idejéből több van hátra, mint a hivatalban lévő elnök mandátumából, az elnökhelyettesek várhatóan nem tölthetnék ki a Tpv.-ben meghatározott hat éves hivatali idejüket, hanem kinevezésük ezt megelőzően, a GVH elnökének kinevezési ideje lejáratakor megszűnne. Jelen esetben valóban ez a helyzet állhat elő, hiszen míg a GVH jelenlegi elnökének a kinevezése 2010. november 2-án lejár, addig a két elnökhelyettes kinevezése csak 2015. szeptember 27-én járna le [vö. a köztársasági elnök 154/2004. (XI. 2.) KE határozatával és 132/2009. (IX. 29.) KE határozatával]. Tehát a Törvény 2. § (1) bekezdésének második mondata következtében az elnökhelyettesek megbízása a Tpv.-ben és a kinevezésükben meghatározott idő előtt megszűnne – feltéve, hogy a GVH elnökének megbízása azon az alapon szűnik meg, hogy a kinevezési időtartama lejár. Álláspontom szerint az új megszűnési ok hatálybaléptetésének ez a módja alkotmányellenes.

A 7/2004. (III. 24.) AB határozatában a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vezetőinek törvénnyel történő elmozdítását az Alkotmánybíróság azért tartotta a jogbiztonság szempontjából alkotmányosan elfogadhatónak, mert az az ugyanabban a törvényben foglalt szervezet-átalakítás része és következménye volt (ABH 2004, 98, 111-112.) (Abh1.). A jelen Törvény esetében szervezet-átalakításra azonban nem kerül sor. Bár a GVH elnökhelyettesei mandátumának az elnök megbízásához igazítása mögött elvileg lehetne a szervezet-alakításhoz köthető koncepcionális megfontolás (tehát hogy az elnök és helyettesei megbízása valamifajta vezetési egységet képez, az utóbbiak függnek az

előbbtől – ilyen kötöttségek esetenként előfordulnak a magyar közjogban), azonban e tekintetben a Törvény szabályozása következetlen és esetleges. Az elnökhelyettesek terminusa ugyanis csak akkor kötődne az elnökéhez, ha ez utóbbi a kinevezési időtartam lejáratára miatt szűnik meg, de ha például lemond, meghal vagy méltatlanság, alkalmatlanság, összeférhetetlenség miatt felmentik, akkor nem.¹

A jogszabályi formába foglalt egyedi hatású döntésekkel az Alkotmánybíróság más ügyek kapcsán is foglalkozott – a gyakorlatot átfogóan foglalta össze az 5/2007. (II. 27.) AB határozat, melyben a Magyar Energia Hivatal vezetőinek (elnök és elnökhelyettes) a hatéves kinevezési időtartam letelte előtti elmozdítását lehetővé tevő törvény volt a vizsgálat tárgya (ABH 2007, 120, 123.) (ABh2.).

Az ABh2. az ilyen jellegű jogalkotói döntésekkel kapcsolatban rámutatott: „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (...) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélészerűvé válik. (...) Az állami vezetők határozott tartamú megbízási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok (lemondás, halál, illetőleg összeférhetetlenség megállapítása, továbbá valamely nevesített felmentési jogcím alkalmazása, valamint a megbízásra közvetlenül kiható egyéb ok, így például szervezet-átalakítás) alapján kerülhet sor.” (ABH 2007, 126.).

A jelen esetben a Törvény egy új megbízási-megszűnési okot állapított meg, s ez önmagában nem is lenne feltétlenül alkotmányellenes. A változtatás kapcsán ugyanakkor nem merül fel olyan szervezet-átalakítás, ami az Abh1. és az Abh2. értelmében indokoltá és alkotmányosan elfogadhatóvá tenné a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízási jogviszonyának törvényi megszakítását a Törvény hatálybalépésének meghatározásával. Az új megszűnési jogcím alkalmazása a fennálló jogviszonyokra ugyanis az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem csupán azért alkotmányellenes, mert egy egyedi döntés jogszabályi formába öntésével visszaélészerű megoldást eredményez (ABH 2007, 126.), hanem azért is – miként az Abh2. is utal rá –, mert a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik [ugyancsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdése]. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság többször leszögezte azt az álláspontját, és ezt az Abh2. is idézi, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a

¹ Nem alkotmányossági szempont, de érdemes egyébként megjegyezni, hogy a törvényhozó szándéka könnyen megkerülhető: elegendő akár egy nappal a kinevezési időtartam lejáratára előtt lemondania az elnöknek a tisztségéről, melynek következtében az elnökhelyettesek továbbra is hivatalban maradnának. Ez is jól rámutat a szabályozás esetlegességére.

jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. AB határozat, ABH 1994, 316, 324.] (ABH 2007, 124).

Minderre tekintettel a Törvény 2. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenes, több szempontból is sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvének szerves részét képező jogbiztonságot.

Budapest, 2010. július 15.

Üdvözlettel:

Sólyom László